

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Direito

DISPARIDADE DE ARMAS E EROSÃO CONSTITUCIONAL: análise
crítica da emenda constitucional 123

Rodrigo Vargas Ubal

Brasília
2025

RODRIGO VARGAS UBAL

DISPARIDADE DE ARMAS E EROSÃO CONSTITUCIONAL: análise
crítica da emenda constitucional 123

Monografia apresentada à banca
examinadora da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Orientador: Professor Doutor Paulo Henrique
Blair de Oliveira.

Brasília
2025

CIP - Catalogação na Publicação

UU12d Ubal, Rodrigo Vargas.
DISPARIDADE DE ARMAS E EROSÃO CONSTITUCIONAL: análise crítica da emenda constitucional 123 / Rodrigo Vargas Ubal;
Orientador: Paulo Henrique Blair de Oliveira. -- Brasília, 2025.
56 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito) -- aqui Universidade de Brasília, 2025.

1. Emenda Constitucional 123. 2. Erosão constitucional. 3. Paridade de armas. I. Oliveira, Paulo Henrique Blair de, orient. II. Título.

Nome: UBAL, Rodrigo Vargas

Título: DISPARIDADE DE ARMAS E EROSÃO CONSTITUCIONAL: análise crítica da emenda constitucional 123

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Paulo Henrique Blair de Oliveira
Orientador

Professor Doutor Guilherme Scotti Rodrigues
Membro

Professor Doutor Wilson Roberto Theodoro Filho
Membro

AGRADECIMENTOS

É impossível agradecer a todos os que já viveram e que deixaram rastros pelo meu caminho, que me fizeram em espírito. Esses foram sem número, sem nome.

É insignificante o meu agradecer a Paulo Henrique Blair de Oliveira, meu orientador. Sua devoção ao Direito e à Justiça dispensa loas. Magistrado há mais de vinte anos, não se desincumbiu do dever patriótico de mostrar o caminho a quem chegou depois. A docência voluntária é seu sacro ofício.

É incabível o meu agradecer a Mirta, minha mãe, e Wenceslau, meu pai. Não fizeram mais que sua obrigação, como disse o apóstolo: Assim também vós, quando fizerdes tudo o que vos for mandado, dizei: Somos servos inúteis, porque fizemos somente o que devíamos fazer. Somente após ser pai é que aprendi a ser filho. Como ainda não aprendi totalmente o primeiro, fico devendo o segundo.

É igualmente incabível o meu agradecer a Elizabeth, minha sogra, e Gelcy, meu sogro. Ambos respondem pela mesma obrigação paterna (que também cumprem incondicionalmente, como minha mãe e meu pai), mas, antes mesmo de me receberem como genro, já haviam me acolhido como o amigo do filho.

É confuso o meu agradecer a Laura, minha irmã. Ao mais novo cabe aprender com o mais velho, mas, como a lei natural ignora a lei do homem, ela acabou ensinado tanto quanto aprendeu, quiçá mais.

É igualmente confuso o meu agradecer a Luciano, Leandro, Maurício e Guilherme, meus cunhados. Uns mais velhos, outros mais novos, todos compartilham as mesmas experiências como se fôssemos irmãos desde sempre. Quem sabe somos.

É injustificável o meu agradecer a Lucas, meu filho. Dele, por ele e para ele são todas as coisas. Pensando bem, devo-lhe mais desculpas que obrigados. Um dia você será um bom pai.

É paradoxal o meu agradecer a Simone, pois já não somos dois. Talvez nunca tenhamos sido. Eu sigo e nunca me sinto só, pois você é minha religião.

“O nosso planeta é um pontinho solitário na grande escuridão cósmica circundante. Em nossa obscuridade, em meio a toda essa imensidão, não há nenhum indício de que, de algum outro mundo, virá socorro que nos salve de nós mesmos.”

Carl Sagan

RESUMO

Este trabalho analisou o impacto erosivo da Emenda Constitucional 123, de 14 de julho de 2022, na ordem constitucional e democrática brasileira. Por meio de estudo de caso, foram analisados as normas e os procedimentos do processo legislativo constitucional das então Propostas de Emenda à Constituição 1/2022 e 15/2022. Seus motivos determinantes, apresentados na justificação de cada PEC, foram cotejados com a legislação vigente, a doutrina e a jurisprudência judicial majoritária. Verificou-se que, ao conceder benefícios sociais durante o período de defeso eleitoral, nos três meses anteriores ao pleito, estabelecido pelo artigo 73 da Lei 9.504/97, o Presidente da República, candidato à reeleição, obteve destaque desproporcional frente aos demais candidatos ao cargo. Verificou-se também que, para viabilizar a promulgação da EC 123, foram violadas diversas normas, procedimentos, princípios e valores democráticos. Destaca-se, sem esgotá-los, a igualdade entre os candidatos. O estudo de caso abrangeu, incidentalmente, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.212/DF, em que, por maioria de votos, foi declarada a inconstitucionalidade parcial da EC 123.

Palavras-chave: Emenda Constitucional 123; erosão constitucional; paridade de armas.

LISTA DE ABREVIATURAS

Congresso - Congresso Nacional

Constituição - Constituição da República Federativa do Brasil

Lula - Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente - Presidente da República

Senado - Senado Federal

Supremo - Supremo Tribunal federal

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das disposições constitucionais transitórias

CD - Câmara dos Deputados

CN - Congresso Nacional

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

EC - Emenda Constitucional

EUA - Estados Unidos da América

ECR - Emenda Constitucional de Revisão

FHC - Fernando Henrique Cardoso

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas

ONU - Organização das Nações Unidas

PR - Presidente da República

SF - Senado Federal

STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 EMENDA CONSTITUCIONAL 16: A PRIMEIRA JANELA QUEBRADA.....	13
3 ANÁLISE CRÍTICA DA EC 123.....	22
3.1 Preço do petróleo: nem extraordinário, nem imprevisível.....	25
3.2 O estado de emergência e a katchanga real.....	28
3.3 O princípio da paridade de armas.....	30
3.4 O processo de erosão constitucional.....	35
4 PÓS-ESCRITO: A INCONSTITUCIONALIDADE DA EC 123.....	42
5 CONCLUSÃO.....	45
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

O Brasil completou duzentos anos de constitucionalismo em 2024. Desde sua independência em 1822, o país viveu sob a égide de sete ordens constitucionais: uma monárquica (1824) e seis republicanas (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988). Nunca antes na história deste país houve a possibilidade de reeleição. Presidente da República, governadores e prefeitos não podiam postular à recondução. Em 1997, a CRFB foi emendada para possibilitar a investida em um novo mandato. A partir de então, todos os Presidentes se reelegeram, com exceção de Jair Bolsonaro em 2022. Quando ainda era candidato, Bolsonaro declarou ser contrário à reeleição e afirmou que, caso eleito, lutaria para reverter esse instituto (BOLSONARO, 2018). Ele foi eleito, mas não só não lutou para acabar com a reeleição como mobilizou esforços desmedidos para se reeleger. Entre esses esforços, está a articulação de 14 (quatorze) emendas constitucionais em 2002, não por acaso o ano da reeleição.

A nona emenda de 2022, a Emenda Constitucional 123, promulgada em 14 de julho, é o objeto de estudo desta pesquisa. A proposta inicial previa a tributação diferenciada aos biocombustíveis, visando à melhoria do meio ambiente. O então ministro da fazenda, Paulo Guedes, fez duras críticas à proposta devido ao seu impacto no orçamento, batizando-a de *PEC kamikaze*. Alguns meses depois, a conveniência política obrigou o governo a acolher a proposta, o que levou Paulo Guedes a rebatizá-la para *PEC das bondades* (PAULO GUEDES, 2022). Apesar da tentativa de virada linguística, o apelido *PEC kamikaze* ficou no imaginário popular. A Emenda 123 foi promulgada para “atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes”. O total de gastos alcançou o montante de 41 bilhões de reais. Por si só, essa cifra bilionária, destinada a um público-alvo específico, é uma medida que deve ser acompanhada com atenção. Para aumentar a complexidade da situação, a promulgação da emenda foi assinada no período de defeso eleitoral, isto é, nos três meses anteriores à eleição. Para contornar a proibição e escapar do rótulo de compra de votos, o governo articulou também, por meio da própria EC 123, a decretação de um estado de exceção denominado *estado de emergência*, ignorado até então na ordem constitucional vigente. As circunstâncias detalhadas serão estudadas no capítulo 2.

A Emenda Constitucional 123 é o resultado mais recente da quebra de uma tradição centenária de respeito à alternância no poder. Essa ruptura ocorreu pela primeira vez em 1997 por meio da Emenda Constitucional 16, que inaugurou o instituto da reeleição na ordem constitucional brasileira. É provavelmente o primeiro caso, após a redemocratização de 1988, em que o ataque antidemocrático veio de dentro do próprio sistema: a decisão de instituir a reeleição no Brasil não derivou de uma vontade geral, o rito legislativo foi atropelado, não houve debate de ideias, e votos de parlamentares foram comprados (como será mostrado no capítulo 2). Além da reeleição, outra herança foi o modo de agir sistemático que ficou entranhado no processo constitucional da EC 16, emergindo novamente no caso da EC 123. Ano a ano, o número de emendas constitucionais aumenta significativamente, com destaque para o último ano de mandato de todos os Presidentes posteriores a Fernando Henrique Cardoso. O rito legislativo regimental foi abandonado por dessuetudo: emendas continuam sendo promulgadas para satisfazer vontades particulares disfarçadas, os atos processuais continuam afobados, e os votos continuam sendo comprados. O povo continua assistindo bestializado. Esse problema será apresentado no capítulo 1.

A EC 123 é somente mais um exemplo do uso capcioso do instituto de emenda à Constituição. A divisão do erário tem sido cada vez mais individualizada, escancarando a prática antiga, antes disfarçada, de compra de votos. Assim como as ditaduras mansamente impostas, que diferem dos golpes datados, essa compra já não se consuma mais somente com um maço de dinheiro. O *modus operandi* vai se refinando. Pouco a pouco, o Congresso vem usurpando a competência de executar o orçamento federal, artimanha engendrada por meio de (diversas) emendas constitucionais. Em 2015, a EC 86 tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, que até então dependiam da aprovação do Executivo. Em 2019, a EC 100 estendeu a obrigatoriedade de execução para incluir as emendas parlamentares das bancadas. Também em 2019, outra emenda criou a modalidade de transferências especiais dos parlamentares federais para os estados e municípios, sem necessidade de apontar uma destinação específica (EC 105). Essa modalidade ficou conhecida como *emendas Pix*, uma sutil forma de compra de votos que também será estudada no capítulo 2. O mecanismo sequer é novo: uma das causas atribuídas ao tímido resultado da revisão constitucional de 1993 foi justamente uma CPI envolvendo a interferência indevida de parlamentares,

governadores e prefeitos no orçamento federal, escândalo que ficou conhecido nacionalmente como os *anões do orçamento* (BRASIL, 2008).

A Emenda 123 produziu dois efeitos erosivos imediatos: 1) a flagrante desigualdade entre o candidato Jair Bolsonaro e os demais candidatos ao cargo de Presidente. Os 41 bilhões de reais camuflados na forma de benefícios sociais compuseram a verba de campanha não oficial de Bolsonaro. O valor é descomunal se comparado ao limite de R\$ 89 milhões determinado pelo TSE para a campanha presidencial de 2022 (BRASIL, 2022c); e 2) o aumento da erosão constitucional, causado pelo uso imoderado do instituto de emendas à Constituição. A erosão constitucional é um fenômeno de desvalorização funcional, de desprestígio, da constituição escrita. Karl Loewenstein fez um diagnóstico alarmante já em 1957:

Documentos constitucionais, bem pensados e articulados, foram considerados na época de sua primeira aparição como a chave mágica para a organização bem-sucedida de uma sociedade estatal. Hoje, manipulada por políticos profissionais, a constituição deixou de ser uma realidade viva para a massa da população (LOEWENSTEIN, 1970, p. 227)¹.

A seguir, Loewenstein aponta também, já naquela época, o contraste entre o grande número de países adotantes do constitucionalismo e a pequena importância dada à constituição escrita:

Não deixa de ser uma certa ironia o feito de que hoje, quando a constituição escrita, tendo conquistado a quase totalidade do mundo e alcançado quantitativamente seu ponto mais alto, se encontra, qualitativamente, no ponto mais baixo de seu prestígio (LOEWENSTEIN, 1970, p. 229)².

Passados quase 70 anos do comentário de Karl Loewenstein, continuamos a sofrer desse mesmo mal. A constituição atual, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, começou a erodir em 1997 com a EC 16, reincidiu em 2022 com EC 123. Uma busca minimamente apurada é capaz de encontrar dezenas de emendas constitucionais de finalidade duvidosa. Por necessidade de delimitação, o pano de fundo deste trabalho é a Emenda Constitucional 123. A sua justificação será apreciada no capítulo 3. No

1 Tradução de: *Los documentos constitucionales, bien pensados y articulados, fueron considerados en la época de su primera aparición como llave mágica para la ordenación feliz de una sociedad estatal. Hoy, manipulada por los políticos profesionales, la constitución ha cesado de ser una realidad viva para la masa de los destinatarios del poder.*

2 Tradução de: *No deja de tener una cierta ironía el hecho de que hoy, cuando la constitución escrita habiendo conquistado la casi totalidad del mundo y alcanzado cuantitativamente su punto más alto, se encuentra, cualitativamente, en el punto más bajo de su prestigio.*

capítulo 4, será apresentado o estudo de caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.212/DF, em que o STF declarou a inconstitucionalidade (parcial) da Emenda 123. O Supremo não só respondeu à pergunta desta pesquisa, ratificando suas hipóteses, como também jogou luz nessa manobra sub-reptícia de sequestro da Constituição. Esse capítulo 4 foi intitulado *pós-escrito* porque a ADI foi julgada depois que esta monografia estava traçada.

Inicialmente, o objetivo da pesquisa era responder se a então PEC 1/2022 provocaria erosão na ordem constitucional brasileira. Com o avanço frenético da tramitação, impulsionada por atropelos do rito legislativo (vícios formais), e promulgação apressada, a pergunta então mudou de *se* para *como* a erosão constitucional ocorreu. Tentar-se-á respondê-la no capítulo 5. A hipótese mais provável é que o processo constitucional em geral e da Emenda 123 em particular, que deveria operar no mundo da vida, por meio da razão comunicativa, foi sequestrado pelo sistema *administração*, operado pela razão instrumental, voltado única e exclusivamente para o sucesso individual.

2 EMENDA CONSTITUCIONAL 16: A PRIMEIRA JANELA QUEBRADA

A duração do mandato presidencial mudou diversas vezes ao longo da história brasileira. A ordem constitucional anterior, de 1967, instituía um mandato de quatro anos (Art. 77, § 3º). Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 aumentou o período para cinco anos. Em todas as épocas, até mesmo durante o governo militar, mais do que a vedação expressa, havia um respeito implícito ao princípio da renovação. Em 1988, a Assembleia Constituinte previu na redação original da CRFB um período improrrogável de cinco anos. A proibição literal à reeleição imediata se estendia também aos executivos estadual e municipal, conforme o parágrafo quinto do artigo 14:

§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.

Em 1993, durante a revisão prevista para ocorrer cinco anos após a promulgação da Constituição, conforme o artigo 3º do ADCT, o Congresso não só ratificou a tese anticontinuísta, mantendo a inelegibilidade imediata, como reduziu a duração do mandato de cinco para quatro anos. É importante notar a importância

dada ao tema da duração do mandato presidencial. O processo de revisão constitucional produziu somente seis emendas, e uma delas (ECR nº 5) foi dedicada especialmente a esse tema:

Art. 1.º No art. 82 fica substituída a expressão cinco anos por quatro anos.

Art. 2.º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no dia 1.º de janeiro de 1995.

Brasília, 7 de junho de 1994. (BRASIL, 1994)

Ainda em 1994, porém, a tradição constitucional centenária foi renegada em nome de uma manobra partidária. Em outubro do mesmo ano de 1994, foi realizada a segunda eleição sob a égide da CRFB. O sociólogo Fernando Henrique Cardoso venceu em primeiro turno. Luiz Inácio Lula da Silva foi o segundo colocado, e o temor de sua vitória na eleição seguinte, em 1998, foi o pretexto para o PSDB de FHC dar início ao processo de emenda da reeleição (VENAGLIA, 2020). Aprovada a reeleição, o parágrafo passou a ter a seguinte redação:

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

O processo legislativo da EC 16 não foi pacífico. A revisão constitucional havia sido finalizada apenas três anos antes (iniciou em 1993 e terminou em 1994). A tese do anticontinuísmo ainda vigorava. Para vencer a resistência, o Presidente em exercício à época mobilizou um esquema envolvendo parlamentares e governadores. Os políticos irredutíveis acusavam o Presidente de haver comprado os votos necessários à aprovação da PEC (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 1997). Um jornalista da época declarou que “quem diz que o mensalão é o maior escândalo de corrupção do Brasil não entende nem de escândalo nem de história do Brasil” (LIVRO, 2013). Um parlamentar teria gravado diálogos do que ele classificou como *bandalheira em torno da emenda da reeleição* (RODRIGUES, 1997). Sua identidade foi mantida em sigilo jornalístico até pouco tempo, quando ele mesmo decidiu revelar-se para esclarecer pontos controvertidos sobre sua participação naquela empreitada. Ao ser perguntado se vendeu o seu voto, respondeu que:

- Então se você me perguntar se eu... vendi o voto, a palavra vender talvez caiba na sua pergunta, mas houve um negócio do voto, como continua existindo, e isso só vai se acabar...
- Houve algo em troca. Que seja uma emenda, que seja uma indicação.

- Pronto! Você matou a charada. (FIZEMOS, 2023)³

A EC 16 foi o primeiro caso, desde a nova ordem constitucional inaugurada em 1988, desse mecanismo em que o poder que emana do povo é saqueado por particulares disfarçados de agentes públicos. Esse pragmatismo maquiavélico do uso processo constitucional para conquistar e manter o poder escancara um problema ainda não resolvido desde o Iluminismo: o uso da razão. A superação da idade média deslocou o pêndulo de um extremo (fé) para o outro (ciência), o que não resolveu o problema. O tema filosófico fundamental é a razão (HABERMAS, 2003, p. 15). Habermas desenvolve, dentro da sua teoria da ação comunicativa, a distinção entre dois tipos de racionalidades, a razão comunicativa e a razão instrumental. Alessandro Pinzani sintetiza muito bem a diferença entre as duas racionalidades problematizadas por Habermas:

Ao fazer isso, ele parte da distinção entre *racionalidade comunicativa* e *instrumental*. Tal distinção representa a base da teoria inteira e é introduzida por Habermas como um fato não ulteriormente questionável. Aos dois tipos de racionalidade correspondem duas formas de agir: o *agir comunicativo* e o *agir instrumental*. O primeiro distingue-se do segundo pelo fato de ser orientado pelo entendimento: sujeitos que agem de maneira comunicativa querem entender-se sobre algo. Em segundo lugar, ele é caracterizado por uma concepção da linguagem que vê nela um meio para o entendimento: ela pode servir também para outras finalidades e o agente pode visar simplesmente impor uma opinião subjetiva, manipular outros sujeitos ou tratá-los como meios para seus próprios fins (isso é chamado por Habermas de *agir estratégico*) ou alcançar uma determinada meta. O *telos* implícito da racionalidade, nesse caso, é “a manipulação instrumental” e não, como no primeiro caso, o “entendimento comunicativo” (PINZANI, 2009, p. 98).

Ou seja, a ação instrumental é um modo egoísta de alcançar um objetivo em que uma pessoa utiliza as outras pessoas como objeto. Regras e princípios são obstáculos que precisam ser contornados. Esse modo de agir foi o verdadeiro rito praticado no processo constitucional das Emendas 16 e 123. Habermas é incisivo ao acusar essas pessoas, que ele denomina de *atores orientados ao êxito*:

Para atores que agem orientados ao êxito, todos os componentes da situação se transformam em fatos que eles avaliam à luz de suas próprias preferências, ao passo que os atores que agem orientados ao entendimento dependem de uma compreensão da situação negociada em comum e só

3 Narciso Mendes foi deputado constituinte e, junto com sua esposa, que também foi deputada federal, é proprietário da TV Rio Branco, no Acre. A promiscuidade na concessão de outorgas para o funcionamento de rádio e TV, bem como o nepotismo cruzado, com destaque para a nomeação de esposas para os tribunais de contas, são exemplos de racionalidades instrumentais fortemente erosivas da consciência constitucional.

interpretam os fatos relevantes à luz de pretensões de validade intersubjetivamente reconhecidas (HABERMAS, 2021, p. 61).

Como a própria citação explica, a sua contraparte são atores orientados ao entendimento, que buscam o consenso por meio a linguagem:

O uso da linguagem orientado ao entendimento, para o qual se destina a ação comunicativa, funciona na medida em que os participantes chegam a um acordo sobre a validade pretendida de seus atos de fala ou identificam dissensos que eles levam mutualmente em consideração no curso posterior da ação. Com cada ato de fala são erguidas pretensões de validade criticáveis que pretendem ser intersubjetivamente reconhecidas (*Ibidem*, p. 52).

Habermas enfatiza ainda os conceitos de *sistema* e *mundo da vida*. Ambos são redes de ações comunicativas, componentes sociais, mas com linguagem e composição diferentes. O mundo da vida é composto pelas relações interpessoais, coletivos, associações e organizações; utiliza a linguagem cotidiana, de baixa especialização, para buscar o entendimento entre as pessoas. Por sua vez, o sistema também é composto por redes de ações comunicativas, mas com uma linguagem própria, funcionalmente especializada, mais percebida do que expressada. Habermas discrimina dois sistemas: economia, cuja linguagem é o dinheiro, e administração, cuja linguagem é o poder (*Ibidem*, p. 452). Economia e administração usam códigos sistêmicos próprios, orientados ao êxito e estruturados em torno de custos e benefícios, ordem e obediência etc. Por outro lado, a linguagem cotidiana, orientada ao entendimento, menos especializada e por isso mais abrangente, é capaz de conectar os componentes sociais do mundo da vida. Essas duas redes de ação comunicativa, *sistema* e *mundo da vida*, funcionam independente e harmonicamente entre si, mas são incompatíveis diretamente uma com a outra. A circulação da comunicação entre *sistema* e *mundo da vida* somente é possível por meio do direito, que, por suas características tanto de interpretação (sistema de saber) quanto de regulação (sistema de ação), Habermas compara a uma dobradiça (*Ibidem*, p. 95)⁴.

Essa versatilidade do direito permite o fluxo comunicativo em ambas as direções. Assim, 1) a lógica sistêmica é traduzida em normas e regulamentos compreensíveis no mundo da vida; e 2) a comunicação espontânea do mundo da vida influencia os resultados a serem implementados pela administração (*Ibidem*, p.

⁴ Habermas usa a palavra *scharnier*, traduzida literalmente para *charneira*. Dobradiça é um sinônimo mais comum.

454). Nesta pesquisa, a lógica sistêmica do poder administrativo se manifesta no processo constitucional da EC 123, enquanto o compartilhamento de expectativas e a busca do entendimento do mundo da vida se manifestam por meio da academia, representada pelos atores envolvidos neste trabalho. No caso da Emenda 123, não houve fluxo comunicativo. A decisão política não foi baseada no entendimento, tampouco no sucesso da maioria. Isso significa, em termos habermasianos, que no atual cenário brasileiro, a facticidade são os atores orientados ao êxito que, por agem por meio de uma razão instrumental, e a validade são os atores orientados ao entendimento que agem por meio de uma razão comunicativa. É *o que temos* em oposição *ao que deveríamos ter*. A apropriação do processo legislativo em benefício próprio. Assim, quem deveria velar pela Constituição é justamente quem a sabota. Canotilho et al. propagam que o mandato presidencial não é uma carta branca:

Todavia, impõe-se uma ressalva: essa legitimação popular do Presidente da República, por meio de eleições diretas, não deve ser tomada como elemento suficiente para se assegurar o princípio democrático em um país, sob o risco de se viver a corrupção da democracia sob sua forma dita plebiscitária ou cesarista, cujos exemplos mais extremos são os governos liderados por Napoleão I, Napoleão III e Hitler, como bem lembra Ferreira Filho (CANOTILHO *et al.*, 2018, p. 1280).

Advertência semelhante é a de Jean-Jacques Rousseau, especialmente dirigida aos promotores da atual polarização. Diz ROUSSEAU que o Estado se debilita quando o nó social começa a afrouxar, quando os interesses particulares começam a se fazer sentir e a vontade geral não é mais a vontade de todos (sem grifo no original):

Enfim, quando o Estado, à beira da ruína, já não subsiste senão por uma forma ilusória e vã, quando o vínculo social é rompido em todos os corações, quando o mais vil interesse se vale descaradamente do nome sagrado do bem público, então a vontade geral se torna muda, e todos, guiados por motivos secretos, não opinam mais enquanto cidadãos, como se o Estado nunca houvesse existido, e **aprova-se, com o falso nome de leis, decretos iníquos que não têm outra finalidade senão o interesse particular** (ROUSSEAU, 2015, p. 94).

Alternativamente, Bruce Ackerman sugere um modelo de constituição dualista, onde as decisões mais importantes são tomadas pelo povo e as decisões menos importantes são geridas pelo governo (ACKERMAN, 2006, p. 7). A necessidade de deliberações superiores, diz ele, surgiria em momentos extraordinários na história do país. No caso dos Estados Unidos, Ackerman sublinha

três episódios determinantes: a Fundação pós-independência, a Reconstrução pós-guerra de secessão, e o New Deal pós-crise econômica de 1929 (*Ibidem*, p. 367). No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece a data de 5 de outubro de 1988 como a nossa Fundação (a mais recente, visto que já foram ao menos sete ordens constitucionais). Em cada um dos três grandes episódios destacados por Ackerman, foram promulgadas poucas emendas constitucionais nos EUA. Ao todo, a Constituição norte-americana foi emendada apenas 27 vezes em seus 237 anos. A última emenda foi em 1992. No Brasil, até agora (janeiro de 2025), foram 135 emendas. Qualquer assunto pode virar emenda constitucional a qualquer momento. Entretanto, defendemos, o processo de emendamento constitucional deve se aproximar mais do modelo dualista descrito por Ackerman. Há tecnologia suficientemente segura para que a própria população tome as decisões mais importantes da República. Somado a isso, como será visto no capítulo 3, o modelo de representatividade e a qualidade dos representantes também reclamam uma maior participação direta das pessoas. Além disso, momentos constitucionais devem ser isolados de períodos de forte comoção, especialmente com o histórico de retaliações passionais e de interesses antirrepublicanos nos três poderes da República. François Ost, que estudou as relações entre o direito e o tempo de maneira “menos dogmática” (OST, 2005, p. 9), associou as diferentes manifestações do tempo a entidades mitológicas. *Cronos* é o tempo físico, calculado e previsível. O tempo dos mortais. *Kairós* é o tempo oportuno, que torna os acontecimentos especiais. O tempo de deus. *Aevum* é o tempo intermediário, superior ao homem e inferior a deus. Além de mitologia, Ost invoca a metafísica e a física termodinâmica para se referir à capacidade de criar ordem a partir do caos: o tempo criador neguentrópico. Essa expressão é especialmente cabível no contexto crítico desta pesquisa porque, quando associada à crueza da facticidade habermasiana, demonstra que regras fracas, ancoradas numa pretensão de validade fraca, perecem com o tempo.

Um caso largamente estudado na academia ilustra precisamente a dualidade da natureza e do papel de uma constituição. Ferdinand Lassalle e Konrad Hesse descrevem suas inquietações sobre a essência e a força de uma (da nossa) Constituição. Lassalle buscou discorrer sobre o âmago de uma constituição, para além de seu conceito formal. Em essência, a verdadeira constituição seria a soma dos fatores reais de poder que regem uma nação (LASSALLE, 2015, p. 26). A

constituição escrita seria apenas uma folha de papel. Exemplo dele: de nada serviria pendurar no tronco de uma macieira um papel que diga “esta árvore é uma figueira” (*Ibidem*, p. 42). Por isso, sua conclusão é que “os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder” (*Ibidem*, p. 45). Em contrapartida, Konrad Hesse refuta a teoria de Lassalle. Sua pesquisa buscava consolidar a força normativa da constituição. Para isso, Hesse defendia o condicionamento recíproco entre a constituição jurídica e a realidade político-social (HESSE, 1991, p. 13). Para Hesse, a essência da constituição residiria “na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade” (*Ibidem*, p. 14). Essa pretensão de eficácia é o que a diferencia, pois expressa também um dever ser, mais do que apenas um ser (*Ibidem*, p. 15).

Eles não estão errados, e por isso Ackerman tampouco estava errado quando disse que o Brasil precisa de uma nova constituição (ACKERMAN, 2020). Não necessariamente (ou não apenas) uma nova constituição jurídica, escrita, uma nova carta, mas principalmente um novo arranjo institucional. A mesma lógica sistêmica utilizada na Emenda 16 repetida na Emenda 123, depois de 25 anos, não é mera coincidência. É a locupletação dos porcos da fazenda, que se empanturravam no poder à custa dos outros animais, como será visto no capítulo 3. Da equanimidade dos três poderes, resta apenas o simbolismo da praça idealizada por Lúcio Costa (embora a praça também precise literalmente de uma reforma). Paulo Bonavides talvez dissesse que o Brasil passa por uma crise constituinte. Sua distinção entre crise constituinte e crise constitucional é frontal para o problema desta pesquisa:

A crise constituinte é a própria crise do poder constituinte, a crise de um regime, de um corpo institucional, de um sistema de governo, ao passo que a crise constitucional é tão somente a crise de uma Constituição; por isso mesmo não afeta a titularidade do poder constituinte de primeiro grau, e como se circunscreve ao arcabouço político e jurídico do ordenamento estabelecido, se resolve pela intervenção do poder limitado de reforma, contido juridicamente na Constituição (BONAVIDES, 2015, p. 192).

É a nossa versão do problema de três corpos, um impasse da física em que a interação entre três elementos não segue padrões previsíveis. Uma constituição estabelece as bases de um sistema jurídico e político, enquanto é desenhada pela política e interpretada pelo direito. Um sistema jurídico é construído pela política e serve como instrumento para a realização dos objetivos políticos. Um sistema

político é limitado pela constituição e pelo sistema jurídico, ao mesmo tempo em que os constrói e transforma. Habermas, interpretando Werner Becker, explica que maioria e minoria são grupamentos circunstanciais. Logo, são efêmeros. Quem é maioria hoje pode não ser amanhã e vice-versa. Por isso, ambas as correntes entendem que a longa permanência no poder não é vantajosa para ninguém, e respeitam convenientemente a alternância no poder (HABERMAS, 2021, p. 375). Joaquim Francisco de Assis Brasil fez essa mesma observação sobre um Brasil que ainda estava engatinhando na questão do voto e da democracia representativa, em 1895:

“No momento, como certas deliberações se tomam pelo maior numero, é claro que a maioria decide; mas a maioria, que teve a faculdade de fazer valer sua opinião, não tem o privilegio de ser maioria. Amanhã o maior numero está com opiniões que não são as d’ella.” (BRASIL, 2022b, p. 49).

A principal consequência da EC 16 para a democracia é que as medidas para conquistar o segundo mandato já começam a ser tomadas no primeiro dia do primeiro mandato. As ações governamentais são medidas por sua utilidade. O primeiro mandato é uma grande campanha eleitoral. FHC reconhece que a Emenda 16 foi um erro e afirmou que “É ingenuidade imaginar que os presidentes não farão o impossível para se reelegerem”:

Cabe aqui um “mea culpa”. Permiti, e por fim aceitei, o instituto da reeleição. Verdade que, ainda no primeiro mandato, fiz um discurso no Itamaraty anunciando que “as trevas” se aproximavam: pediríamos socorro ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Não é desculpa. Sabia, e continuo pensando assim, que um mandato de quatro anos é pouco para “fazer algo”. Tinha em mente o que acontece nos Estados Unidos. Visto de hoje, entretanto, [é ingenuidade] imaginar que os presidentes não farão o impossível para ganhar a reeleição é ingenuidade (CARDOSO, 2020).

A tabela 1 mostra que todos os Presidentes aumentaram significativamente o número de emendas no final de seus mandatos:

Presidente	Ano	Número de EC
Fernando Henrique Cardoso	1994	0
	1995	5
	1996	6
	1997	2
	1998	3
	1999	4
	2000	7
	2001	4
	2002	4
	2003	3
Luiz Inácio Lula da Silva	2004	3
	2005	3
	2006	5*
	2007	3
	2008	1
	2009	5
	2010	5*
	2011	1
Dilma Rousseff	2012	3
	2013	5
	2014	8*
	2015	6
	2016	1
	2016	4
Michel Temer	2017	4
	2018	0
	2019	6
Jair Bolsonaro	2020	3
	2021	6
	2022	14*
	2023	4
Luiz Inácio Lula da Silva	2024	3

Tabela 1 – Emendas Constitucionais por ano. Fonte: elaboração própria.

Os asteriscos assinalam anos eleitorais. A tendência não se apresenta em 1997 pela razão óbvia de que não havia a possibilidade da reeleição. O esforço, então, foi concentrado na adequação necessária da Constituição. Em 2006, já é possível perceber um pequeno aumento em relação aos anos anteriores. Em 2010, o aumento indica um esforço de Lula para eleger Dilma (com sucesso). Uma subespécie de reeleição. O objetivo é o mesmo: a manutenção do poder. Em 2014, o aumento de emendas é alarmante. O ano de 2018 foi excepcional, pois Temer

assumiu o cargo devido ao impeachment de Dilma e não manifestou a intenção de se reeleger.

3 ANÁLISE CRÍTICA DA EC 123

A EC 123 é um corolário da EC 16. Assim como a matriz, a cópia também se escorou em argumentos insubsistentes. É mais um exemplo engenhoso da racionalidade instrumental que Habermas critica. A Emenda 123 estipulou sete medidas econômicas (sem grifo no original):

I - assegurará a extensão do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, às famílias elegíveis na data de promulgação desta Emenda Constitucional, e concederá às famílias beneficiárias desse programa acréscimo mensal extraordinário, durante 5 (cinco) meses, de R\$ 200,00 (duzentos reais), no período de 1º de agosto a 31 de dezembro de 2022, até o limite de **R\$ 26.000.000.000,00 (vinte e seis bilhões de reais)**, incluídos os valores essencialmente necessários para a implementação do benefício, vedado o uso para qualquer tipo de publicidade institucional;

II - assegurará às famílias beneficiadas pelo auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, a cada bimestre, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, valor monetário correspondente a 1 (uma) parcela extraordinária adicional de 50% (cinquenta por cento) da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg (treze quilogramas) de gás liquefeito de petróleo (GLP), estabelecido pelo Sistema de Levantamento de Preços (SLP) da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos 6 (seis) meses anteriores, até o limite de **R\$ 1.050.000.000,00 (um bilhão e cinquenta milhões de reais)**, incluídos os valores essencialmente necessários para a implementação do benefício, vedado o uso para qualquer tipo de publicidade institucional;

III - concederá, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, aos Transportadores Autônomos de Cargas devidamente cadastrados no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC) até a data de 31 de maio de 2022, auxílio de R\$ 1.000,00 (mil reais) mensais, até o limite de **R\$ 5.400.000.000,00 (cinco bilhões e quatrocentos milhões de reais)**;

IV - aportará à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que dispõem de serviços regulares em operação de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano assistência financeira em caráter emergencial no valor de **R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais)**, a serem utilizados para auxílio no custeio ao direito previsto no § 2º do art. 230 da Constituição Federal, regulamentado no art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), até 31 de dezembro de 2022;

V - entregará na forma de auxílio financeiro o valor de até **R\$ 3.800.000.000,00 (três bilhões e oitocentos milhões de reais)**, em 5 (cinco) parcelas mensais no valor de até R\$ 760.000.000,00 (setecentos e

sessenta milhões de reais) cada uma, de agosto a dezembro de 2022, exclusivamente para os Estados e o Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido;

VI - concederá, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, aos motoristas de táxi devidamente registrados até 31 de maio de 2022, auxílio até o limite de **R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais)**;

VII - assegurará ao Programa Alimenta Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, a suplementação orçamentária de **R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais)**.

Essas medidas prodigalizaram um total de 41 bilhões de reais. São números inquietantes, como também é inquietante a estatística de 14 (quatorze) emendas à constituição promulgadas no ano de 2022. Em termos percentuais, é um crescimento de 133% em relação ao ano anterior. Em termos proporcionais, é ainda mais impactante: das 135 emendas constitucionais promulgadas em trinta e seis anos, mais 10% foram editadas em um único ano, por um único governo. Novamente: pelo Presidente que, quando candidato, declarou ser contra a reeleição e se recusou a participar da cerimônia de transmissão do cargo sob a alegação de fraude nas urnas⁵. Considerando o tempo efetivo de trabalho legislativo, descontados os recessos, é uma média de quase duas emendas por mês. Fazendo um exercício saramaguiano, é possível cogitar a continuação da tabela de emendas na próxima corrida eleitoral:

Ano	Número de EC	Aumento relativo
2006	5	-
2014	8	60%
2022	14	75%
2026	26	82,5%

Tabela 2 – Estimativa de emendas constitucionais por ano. Fonte: elaboração própria.

A tabela 2 é hipotética, pois é pouco provável (embora juridicamente e politicamente possível) que se atinja essa cifra. Por outro lado, também é pouco provável que não haja nenhuma emenda. Como visto na tabela 1, somente e duas oportunidades, em 1994 e em 2018, não houve nenhuma emenda à Constituição. É

⁵ Levitsky e Ziblatt propõem um questionário dividido em quatro categorias para identificar possíveis governantes autoritários. A primeira delas é rejeição das regras democráticas do jogo ou compromisso débil com elas, que inclui a tentativa de minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018, p. 33)

a teoria das janelas quebradas aludida no capítulo 2: se ninguém reclamar, mexe-se mais um pouco. O problema não está somente na quantidade de emendas, mas também na sua qualidade. A Constituição da Noruega, em vigor desde 1814 (a segunda mais antiga do mundo, posterior apenas à dos Estados Unidos), foi emendada 316 vezes em 200 anos. Além disso, a Noruega maneja melhor seus instrumentos democráticos: recebeu nota máxima (100 pontos em 25 dimensões de democracia) no índice global de liberdade da Freedom House, o que a classifica como o país mais democrático do mundo, junto com Finlândia e Suécia (LEVITSKY e ZIBLATT, 2023, p. 186). Enquanto isso, o Brasil logrou apenas 72 pontos de um total de 100 (FREEDOM HOUSE, 2023).

George Orwell é outro escritor distópico que romantizou essa manipulação das regras coletivas. Na obra *A Revolução dos Bichos*, os animais da fazenda expulsaram os humanos e implantaram o Animalismo, regime de governo que foi resumido em sete princípios. Os porcos eram os líderes dos animais e os redatores dos princípios (ORWELL, 2007, p. 25). Com o passar do tempo, eles mesmos, os porcos, inebriados pelo poder, foram se corrompendo pelo conforto proporcionado pelas invenções humanas e descumprindo um a um todos os sete mandamentos. A cada vez em que eram flagrados e questionados pelos outros animais, alteravam furtivamente a escrita original dos princípios na parede para dar conformidade à situação fática. Assim, por exemplo, o quinto mandamento (“nenhum animal beberá álcool”) teve sua redação original alterada para “nenhum animal beberá álcool *em excesso*” (*Ibidem*, p. 88)⁶. Essa é indignação de Hesse ao contradizer Lassalle. Nesse contexto já não tão distópico assim, as normas constitucionais surgem posteriormente aos fatos, apenas para dar-lhes ares de legalidade. Nesse contexto, disse Hesse, “o Direito Constitucional não estaria a serviço de uma ordem estatal justa, cumprindo-lhe tão-somente a miserável função – indigna de qualquer ciência – de justificar as relações de poder dominantes” (HESSE, 1991, p. 11). Esse problema não acontece só no Brasil. Nos países vizinhos da América Latina, tem-se observado “alarmantes retrocessos de liberdades básicas” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2022).

6 Em 2002, Lula brindou a vitória com um vinho de luxo presenteado pelo marqueteiro do PT (GASPARI, 2002). Em 2022, foram encontradas garrafas de vinho de luxo, acompanhadas de um cartão de um empresário, na lixeira da casa de Lula (RANGEL; LEITE, 2022). Essas relações subjacentes entre público e privado também são fatores de erosão democrática.

3.1 Preço do petróleo: nem extraordinário, nem imprevisível

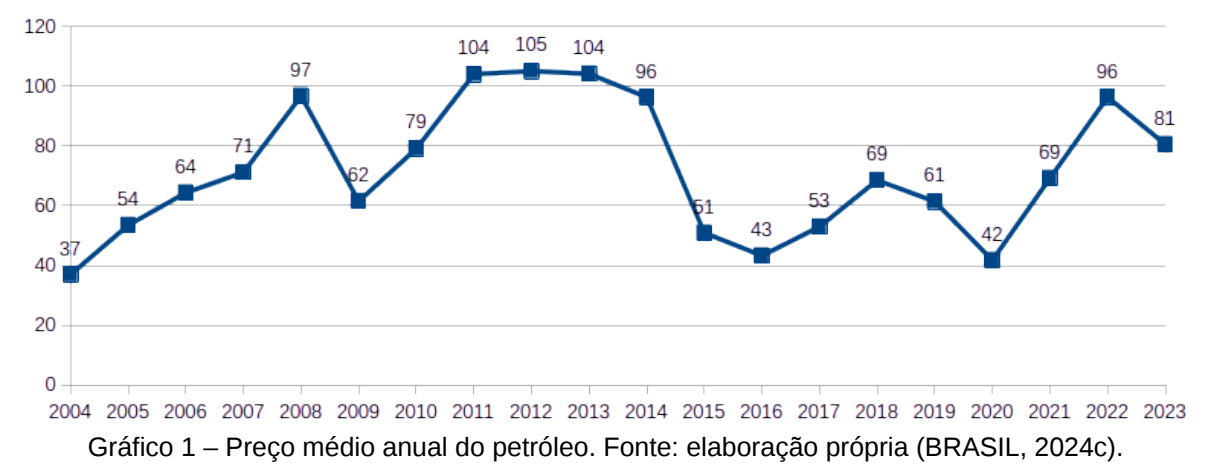
A maior parte da energia que move o mundo ainda provém de fontes não renováveis. São 85%. No Brasil, a situação é bem melhor: praticamente metade da energia é gerada a partir de fontes renováveis. Das fontes não renováveis ainda utilizadas, o petróleo ocupa a maior fatia. Lá fora, 30% da matriz energética é fóssil, enquanto aqui dependemos de 35% (BRASIL, [2025?]a).

O petróleo é um líquido natural composto essencialmente de hidrogênio e carbono, formado pelo acúmulo de matéria orgânica no subsolo ao longo de milhões de anos. Diversas condições geológicas concorrem para a densidade ideal do líquido, como a pressão do solo. Se estiver muito raso, não há pressão suficiente, e a matéria orgânica se transforma em gás. Se estiver muito profundo, a sobrepressão transforma os sedimentos em grafite. Essa e outras condições geológicas determinam a localização dos reservatórios. Estima-se que haja setecentas bacias sedimentares no mundo (BRANCO, 2014).

Mais da metade do petróleo mundial é extraída por apenas cinco países. O Brasil ocupa a oitava posição, com 4% de participação. Do processamento do óleo bruto é obtido um sem-número de produtos, como plásticos, borrachas, solventes, fertilizantes, gás liquefeito de petróleo e, principalmente, combustíveis. A versatilidade, a alta aplicação como fonte de energia, a complexidade de processamento, bem como sua finitude, fazem com que o petróleo seja comercializado de forma especial no mercado internacional. No fim das contas, o preço do barril é resultado menos de suas características geológicas e mais de fatores geopolíticos. Alguns desses fatores são compreensíveis e relativamente previsíveis, como conflitos armados; Outros, não tão comuns e altamente imprevisíveis, como a recente pandemia da COVID-19 (INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS, 2023).

Na justificção da então PEC 1/2022, a alegada elevação extraordinária e imprevisível é na verdade uma quimera por dois motivos: 1) A imprevisibilidade é consequência da política de Preços de Paridade de Importação (PPI), adotada pela Petrobras desde 2016. A vinculação ao comportamento do mercado internacional e à cotação do dólar tornou o preço do petróleo imprevisivelmente volátil. Portanto, não é razoável alegar imprevisibilidade se ela é causada por decisão do próprio governo. 2) A dita extraordinariedade no preço do petróleo não se confirma no médio e longo

prazo. Ainda que os valores tenham chegado a patamares reconhecidamente singulares, a cotação alcançou cifras ainda maiores em outros momentos da história recente sem a necessidade de medidas excepcionais como as da EC 123. O gráfico a seguir mostra o panorama do preço médio anual do barril de petróleo desde 2004, o que representa um recorte dos últimos vinte anos:



A tabela abaixo apresenta um comparativo dos anos de 2008 e 2022. Em 2008, o preço teve um comportamento anômalo, subindo até atingir o valor máximo já registrado na história, e logo após descendo a um patamar quatro vezes menor:

Variável	2008	2022
Abertura do ano	95,92	78,25
Cotação em 3 fev (PEC 1/2022)	92,46	92,99
Máxima	143,95	133,18
Mínima	33,73	76,02
Relação máxima/mínima	4,26	1,75

Tabela 3 – Preços do petróleo de 2008 e 2022. Fonte: elaboração própria (*Ibidem*).

A tese de anormalidade enfraquece ainda mais quando os números são contrastados com o poder de compra relativo de cada ano. A tabela a seguir mostra outro paralelo, específico dos anos de 2008 e 2022, utilizando como referência o dia 3 de fevereiro, data de protocolo da PEC 1/2022:

Variável	2008	2022
Preço do petróleo (US\$)	92,46	92,99
Cotação do dólar	1,74	5,28
Preço do petróleo (R\$)	160,88	490,98
Salário mínimo (R\$)	415	1212
Poder de compra	2,57	2,46

Tabela 4 – Preços do petróleo de 2008 e 2022. Fonte: elaboração própria (*Ibidem*).

Como o Partido Novo argumentou na petição inicial da ADI 7.212, que será estudada mais adiante, no capítulo 4:

Se a crise do COVID não exigiu reforma constitucional para acionar novo estado de exceção, será uma suposta crise no preço dos combustíveis que exigirá? Evidente que não. A demanda reformista surge, com todo o respeito, de um desvio de finalidade, como será mais bem esclarecido a seguir. De todo modo, e independentemente do mérito do desvio, o estado de exceção é inconstitucional em si (BRASIL, 2024f)

Há ainda uma curiosa coincidência no fato de o preço do petróleo ser usado como fundamento fático para a implantação do *estado de emergência*. O petróleo carrega consigo um paradoxo conhecido como *maldição do petróleo*. Michael L. Ross estudou países que, apesar de possuírem grandes reservas, tiveram menos prosperidade do que o esperado, e concluiu que a fortuna é diretamente proporcional à solidez da democracia. Países com democracia consolidada, como Noruega e Canadá, aplicam os lucros do ouro negro em prol da maioria. Por outro lado, democracias instáveis, como Venezuela, Colômbia e Sudão, padecem dessa maldição: parte da renda é desviada, e o que resta é mal aplicado devido ao despreparo dos agentes públicos, que além de corruptos são despreparados (ROSS, 2015). No Brasil, a distribuição de compensações financeiras (*royalties*) aos entes federativos é regida pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 (BRASIL, 1989). Em 2024, a União recebeu 61 bilhões de reais, e os municípios receberam valores entre R\$ 0,03 (três centavos de real, para Abadia de Goiás-GO) até 2,5 bilhões de reais (Maricá-RJ). Quatro municípios brasileiros receberam valores acima de um bilhão de reais cada (BRASIL 2025a):

Município	Valores recebidos (R\$ bilhões)	IDHM (posição no ranking)
Maricá	2,5	289
Saquarema	2	1.638
Macaé	1,5	304
Niterói	1	7

Tabela 5 – distribuição dos royalties do petróleo em 2024. Fonte: elaboração própria (*Ibidem*).

Ainda que os royalties do petróleo não sejam a única fonte de renda dos municípios, é possível perceber na tabela 3 que há correlação do desempenho desses quatro municípios com a teoria de Ross. Em Saquarema, que apresenta a maior disparidade entre receita e desenvolvimento humano, a prefeita foi afastada em uma ação de improbidade administrativa apresentada pelo seu próprio vice-prefeito (CORRÊA, 2024). É mais um caso de coronelismo no século XXI.

3.2 O estado de emergência e a *katchanga* real

Decretar um estado de exceção constitucionalmente previsto e por relevante motivo, em um país do tamanho e complexidade do Brasil, já é motivo de atenção por si só. Quando o estado de exceção não tem lastro constitucional e o motivo é contestável, a tensão aumenta. O cenário fica ainda mais temerário quando o estado de exceção não só não existe, como é criado de afogadilho, sem o processo legislativo apropriado. A Constituição prevê duas medidas para a defesa do Estado e das instituições democráticas: o estado de defesa (artigo 136) e o estado de sítio (artigo 137). Existe ainda a possibilidade de intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal (artigo 34) em casos específicos, como manter a integridade nacional, por exemplo. A solução adotada, entretanto, foi criar uma nova espécie, denominada *estado de emergência*. A situação remete a uma metáfora de Luiz Alberto Warat sobre a manipulação das regras. A estória é melhor descrita por Lênio Streck, que a ouviu diretamente de Warat. Em resumo:

Existia um Cassino que aceitava todos os tipos de jogos. Havia uma placa na porta: aqui se jogam todos os jogos! Isto é, não havia nada que ficasse de fora do “sistema de jogo” do Cassino. Tratava-se de um Cassino *non liquet* (na verdade, vedação de *non liquet*)...

Pois bem. Chegou um forasteiro e desafiou o *croupier* do cassino, propondo-lhe o jogo da *Katchanga*. Como o *croupier* não poderia ignorar esse tipo de jogo — porque, afinal, ali se jogavam todos os jogos (lembramos da vedação de *non liquet*) — aceitou, ciente de que “o jogo se joga jogando”, até porque não há lacunas no “sistema jogo”...

Grund já havia perdido quase todo o dinheiro, quando se deu conta do óbvio: a regra do jogo estava no enunciado “ganha quem disser *Katchanga* primeiro”. Bingo!

Quando percebeu que o desafiante jogaria as cartas para dizer *Katchanga*, adiantou-se e, abrindo largo sorriso, conclamou: *Katchanga*... e foi puxar o dinheiro. O desafiante fez cara de “pena”, jogando a cabeça de um lado para outro e, com os lábios semicerrados, deixou escapar várias onomatopeias (tsk, tsk, tsk)... Atirou as cartas na mesa e disse: *Katchanga Real!* (STRECK, 2012).

O próprio Lênio Streck explica a moral da estória: “Os sentidos não cabem na regra. A lei não está no direito, e vice-versa. Não há isomorfia. Há sempre um não dito, que pode ser tirado da ‘manga do colete interpretativo’. Esse é o papel da interpretação. Para o ‘bem’ e para o ‘mal’” (*Ibidem*). Esse problema do limite semântico das palavras foi romantizado por Lewis Carrol em uma passagem literária tão conhecida quanto distópica: Humpty Dumpty, um personagem arrogante, afirma a Alice, sua interlocutora, que as palavras significam o que ele quer que elas signifiquem, nem mais nem menos. Para ele, o controle sobre o significado das palavras é uma questão de poder (CARROL, 2009, p. 245). Mais uma vez, é o oposto de Habermas, para quem o diálogo e o entendimento mútuo são a base do agir comunicativo.

Não há dúvida que a situação econômica era adversa no mundo todo e clamava por medidas efetivas e urgentes. A questão é que a Constituição dispõe de ferramentas, como por exemplo a edição de medida provisória (artigo 62) concedendo crédito extraordinário (artigo 167, parágrafo terceiro). Outra questão é que o verdadeiro objetivo era patente: contornar a proibição de gastos na véspera da eleição. Um segredo de polichinelo. No jogo da EC 123, a *katchanga* bolsonarista foi a decretação do estado de emergência, que afastou a vedação do artigo 73 das normas para as eleições. É aí que mora o maior perigo da Emenda 123: uma modalidade de dupla revisão ainda não ocorrida até então. A compra de votos também foi um prejuízo democrático grande, mas, como será visto no subtítulo 3.4 (erosão constitucional), essa prática não é de agora. Entretanto, a decretação de um estado de exceção *ad hoc* tem um desdobramento fundamentalmente temerário: pela teoria da dupla revisão, o Presidente pode delegar a si próprio, no mesmo documento que decreta o estado de exceção (neste caso, a Emenda 123), competências absolutas, como por exemplo a prescindibilidade de autorização do Congresso para adotar toda e qualquer medida considerada necessária.

Outro problema da katchanga, além de ela ser cada vez mais usada, é a interrupção do fluxo comunicativo. Neste caso, Bolsonaro tirou a carta da manga e decretou o estado de emergência *inaudita altera parte*. Como visto no capítulo 2, a função dupla do direito é o *medium* (a charneira) entre sistema e mundo da vida. Ou seja, o direito carrega as normas na ida e as “necessidades dos concernidos” na volta. Como Habermas diz, é necessária uma “luta por reconhecimento” (HABERMAS, 2021, p. 404).

3.3 O princípio da paridade de armas

A acusação da EC 123 passa também pela violação do princípio da paridade de armas, ou princípio da igualdade entre os candidatos. As sete medidas determinadas pela emenda se subsomem à vedação da Lei 9.504, que compõe a base normativa do direito eleitoral brasileiro:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

Ainda que se afaste o argumento de vício formal da EC 123, é manifesto o vício material do abuso de poder econômico, que o TSE define assim:

O abuso de poder econômico em matéria eleitoral se refere à utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim a normalidade e a legitimidade das eleições. (AgRgRESPE nº 25.906, de 09.08.2007 e AgRgRESPE nº 25.652, de 31.10.2006) (BRASIL, [2025?]b).

Partindo dessa definição, é indiferente considerar ou não eventuais vícios formais, pois sempre haverá desequilíbrio a favor do candidato que dispõe da máquina pública. Outro abuso recorrente, do poder político, é também tipificado pelo TSE:

O abuso do poder político ocorre nas situações em que o detentor do poder, [...] vale-se de sua posição para agir de modo a influenciar o eleitor, em

detrimento da liberdade de voto. Caracteriza-se dessa forma, como ato de autoridade exercido em detrimento do voto.

Temos exemplo de abuso do poder político quando, na véspera das eleições, o prefeito candidato à reeleição ordena que fiscais municipais façam varredura em empresas de adversários políticos e não o façam em relação a empresas de amigos e companheiros de partido (*Ibidem*).

Esse abuso, marcado na história brasileira pelo mandonismo local dos latifundiários da República Velha, ficou conhecido como coronelismo. Victor Nunes Leal explica melhor essa prática:

Contra a incompreensão, reafirmou, na resposta mencionada, que para ele o conceito de coronelismo incorporava, sim, traços de mandonismo local, mas era mais que isso, fazia parte de um sistema, de uma trama que ligava coronéis (mandões), governadores e presidente da República. Insistiu no ponto: era a ideia de sistema que distinguia seu conceito e lhe conferia originalidade. Em suas palavras: “O coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais me preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pela qual as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município” (LEAL, 2012, p. 10).

A preocupação com o sistema insistida por Victor Nunes Leal é a preocupação mesma deste trabalho. Há pessoas extrapolando o uso do poder político em favor próprio. Contra esse movimento egoísta e desigual, Ronald Dworkin defende a ideia de igualdade em dois níveis. Primeiramente, Dworkin analisa o princípio igualitário abstrato, que estipula que “o governo deve agir para melhorar a vida dos cidadãos, com igual consideração pela vida de cada um deles” (DWORKIN, 2005, p. 253). Entretanto, Dworkin admite que os problemas reais de uma sociedade variam em um espectro de maior ou menor abstração e concretude (Idem). E, quando analisa como esse princípio igualitário abstrato se aplica à questão fundacional da distribuição do poder político dentro de uma sociedade, ele faz três indagações pertinentes:

Que instituições e processos políticos devem ter uma comunidade igualitária?

Como uma comunidade amparada pela igual consideração escolheria seus representantes?

Que poderes deveriam ter essas autoridades, e que poderes a comunidade, em seu todo, conservaria? (DWORKIN, 2005, p. 254)

Primeira indagação de Dworkin: Os benefícios concedidos pela Emenda 123 empregaram R\$ 41 bilhões, quinhentas vezes mais o limite de R\$ 89 milhões autorizado pelo TSE para a campanha presidencial. No relatório sobre as contas do

Presidente da República referentes ao exercício de 2022, o TCU deixou claro que “a maior concessão de benefícios da história das políticas de transferência de renda do governo federal... somente foi possível em razão do aporte orçamentário de R\$ 26 bilhões proporcionado pela Emenda Constitucional 123/2022” (sem grifo no original):

Como medida do esforço do Governo, em 2022 ocorreu **a maior concessão de benefícios da história das políticas de transferência de renda do governo federal**, com o total de famílias beneficiárias saltando de 14,5 milhões para mais de 21,5 milhões, conforme apurado no sítio *on-line* VIS DATA 3. Essa extensão do programa às famílias elegíveis e a concessão de benefícios para 2,1 milhões de famílias adicionais, com o benefício médio superior a R\$ 600,00, **somente foi possível em razão do aporte orçamentário de R\$ 26 bilhões proporcionado pela Emenda Constitucional 123/2022** (BRASIL, 2023b, p. 153).

Os discursos de defesa pregam que o benefício é incondicional, ou seja, não era necessário declarar o voto para receber o benefício. Ainda assim, é necessário afastar qualquer possibilidade de enviesamento do voto. São pessoas vulneráveis física e psicologicamente pela chaga da extrema pobreza, necessitadas de assistência, e não assistencialismo⁷ (MACHADO; BASTOS, 2025). Não fosse isso, também a lei da ficha limpa seria dispensável, pois *o tribunal das urnas decide*. Kahneman et al. garantem que “sempre que observarmos um julgamento humano, provavelmente encontraremos ruído. Para melhorar a qualidade do julgamento, precisamos superar tanto o ruído como o viés” (KAHNEMAN et al., 2021, p. 13).

Sempre atentos à oportunidades, os parlamentares brasileiros perceberam esse nicho de mercado. Graças (para eles) ao presidencialismo de coalizão instituído no país, o Presidente da República precisa comprar o apoio do Congresso. Do contrário, seria um Presidente decorativo⁸. Habermas sintetiza três modos pelos quais os conflitos podem ser resolvidos em sociedade:

Três alternativas de resolução de conflito. Moralmente relevante, eticamente relevante, e a terceira, onde não é possível identificar claramente um valor determinado. Nesses casos, a resolução se dá por meio de negociação.

7 A assistência social é uma política pública, prevista nos artigos 203 e 204 da CRFB, que busca reduzir a vulnerabilidade socioeconômica. O assistencialismo é uma atividade social de iniciativa geralmente privada, que busca reduzir minimamente a miséria por meio de ações paliativas (ALAYÓN, 1995, p. 48).

8 Um exemplo de erosão, mais do que apenas constitucional, democrática: a carta (na verdade um ofício) enviado do então Vice-Presidente Michel Temer à então Presidente Dilma Rousseff. Temer reclama de ser um Vice decorativo. A carta teria sido divulgada sem o conhecimento ou consentimento de Temer, embora seja considerada uma autorização tácita ao processo de impeachment, que iniciou poucos meses depois (NOGUEIRA, 2016).

Isso exige disposição das partes que agem orientadas ao êxito (HABERMAS, 2021, p. 219).

Assim, Legislativo e Executivo foram se entendendo aos poucos: diversas emendas constitucionais foram sendo promulgadas para aumentar a participação dos parlamentares na divisão do orçamento. Tem dado certo: entre os 100 municípios que receberam mais emendas *per capita* entre 2021 e 2024, 51 prefeitos concorreram à reeleição, e 50 foram reeleitos (MALI, 2024). O próximo passo do Legislativo é não depender mais do Executivo:

Está em curso um movimento liderado pelo Centrão para reduzir sua dependência do Poder Executivo. A estratégia passa por um maior controle, pelos parlamentares, do orçamento público, particularmente por meio das emendas parlamentares. A criação das emendas impositivas individuais e, posteriormente, das de bancada, basicamente eliminou a principal maneira pela qual os governos logravam construir maiorias no parlamento. E a eleição municipal evidenciou a eficácia tanto da estratégia quanto do método (RITTNER, 2024).

Segunda indagação de Dworkin: A tabela abaixo mostra o resultado das eleições de 2022 para o cargo de deputado federal pelo DF:

Colocação	Votos	Quociente eleitoral	Eleito(a)
1	214.733	Sim	Sim
2	165.358	Não	Sim
3	146.092	Não	Sim
4	121.307	Não	Sim
5	76.274	Não	Sim
6	54.557	Não	Sim
7	51.926	Não	Não
8	46.151	Não	Não
9	40.885	Não	Não
10	31.538	Não	Suplente
11	29.870	Não	Não
12	28.825	Não	Sim
13	28.528	Não	Não
14	23.879	Não	Não
15	23.453	Não	Não
16	22.608	Não	Suplente
17	20.923	Não	Sim

Tabela 6 – Deputados federais eleitos em 2022 pelo DF. Fonte: elaboração própria (BRASIL, 2025b).

Apesar dos argumentos em defesa do sistema proporcional de voto, ele não reflete a vontade do eleitor. Como um resquício do voto censitário, onde uma minoria artificialmente superior representava os demais. A estatística apresentada na tabela 6, acima, mostra que, das oito pessoas eleitas no DF, somente uma alcançou o quociente eleitoral e se elegeu com seus próprios votos⁹. Outro dado mostrado é que, do total de 2,2 milhões de cidadãos aptos a votar (BRASIL, 2024i), apenas um terço optou pelo escolhido. Pouco mais de 800 mil. O 7º colocado teve mais que o dobro de votos do 17º colocado. Este foi eleito, aquele não (BRASIL, 2025b).

Terceira indagação de Dworkin: faltam ferramentas para participação direta do povo. O louvável exemplo mais recente vem da Câmara Municipal de Belo Horizonte promulgou a lei nº 11.559, de 31 de julho de 2023, cuja vigência era condicionada à aprovação em referendo a ser realizado junto da eleição municipal de outubro de 2024. Além de escolher prefeito e vereador, a população votou a possibilidade de alterar ou não a bandeira do município. O referendo teve ampla divulgação nos diversos canais de comunicação, como rádio, TV e internet (BRASIL, 2024h). Mais de 84% dos eleitores belorizontinos recusou a proposta, e a bandeira atual permanecerá simbolizando a cidade (BRASIL, 2024j). Entretanto, ainda são raros os casos de participação popular direta nas decisões. Em relação ao Presidente da República, uma vez eleito, só é possível retirá-lo em caso de crime de responsabilidade. Houve uma tentativa, em 2015, de implantar os institutos do veto popular e da revogação de mandato, cuja ementa seria:

Acrescenta incisos e parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal, para determinar que a soberania popular será exercida, nos termos da lei, mediante veto popular e direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo, estabelecendo que poderão ter seus mandatos revogados após transcurso de dois anos da data da posse (BRASIL, 2023a).

Entretanto, a emenda não prosperou. Exemplo de instituto que vigorou foi a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1891, que previa no artigo 39º que o mandato integrantes da *Assemblée dos Representantes* poderia ser cassado pela maioria dos eleitores (RIO GRANDE DO SUL, 1891).

9 Em 2022, o quociente eleitoral para o cargo de Deputado Distrital foi de 200.940 votos (BRASIL, 2025e).

3.4 O processo de erosão constitucional

Ao longo do tempo, diversos termos foram sendo cunhados para expressar o fenômeno que Loewenstein chamou de erosão constitucional. Tom Gerald Daly reuniu uma coleção de expressões ao redor do mundo:

Muitos termos são agora usados para se referir à degradação incremental do regime democrático em todo o mundo, ou “decadência democrática”. Constitucionalismo abusivo. Legalismo autocrático. Constitucionalismo populista. Constitucionalismo de má-fé. Desconstitucionalismo. Retrocesso constitucional. Captura constitucional. Podridão constitucional. Decadência constitucional. Desconsolidação democrática. Retrocesso democrático. Autoritarianismo. Retrocesso autoritário. Retrocesso do Estado de direito. Erosão democrática. Recessão democrática. A lista continua (DALY, 2019).

Neste trabalho, erosão constitucional é considerada como espécie do gênero erosão democrática. Até mesmo pelo senso comum é possível identificar flagrantes desrespeitos à democracia. Votações de afogadilho, sem o debate necessário, geralmente nas últimas sessões do ano, não raro já tarde da noite. Os casos mais comuns e que mais repercutem são os de aumento do próprio salário, insidiosos por si só. Entretanto, as votações mais atropeladas são justamente as que demandam mais debate, em razão da controvérsia social que custa o capital político dos parlamentares. Representantes religiosos, ruralistas e da segurança pública formam a chamada bancada BBB (bíblia, boi e bala). Fortemente ideológica, a bancada tem efetivo suficiente para aprovar somente os assuntos que lhe convier. Em geral, pautas conservadoras, à vezes retrógradas, tanto na economia quanto nos costumes (CONGRESSO EM FOCO, 2023).

O Judiciário não escapa da acusação: a reeleição para os cargos de direção dos tribunais de justiça virou assunto de emenda constitucional. Apresentada em 2022, a então PEC 26/2022 (BRASIL, 2024a) propunha alterar o artigo 96 da CRFB, que dispõe sobre a eleição dos órgãos diretivos dos tribunais de justiça. Com a alteração, os TJ dos estados com mais de 170 desembargadores passaram a permitir uma recondução. O TJSP, embora fosse beneficiado, manifestou-se contra a PEC, em respeito ao princípio da alternância. O Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça também se manifestou contrariamente à alteração, por desrespeito ao princípio da isonomia. A PGR apresentou uma ação no STF contra a EC 134 (sem grifo no original):

A razão de ser da vedação contida no art. 102 da LOMAN se liga ao propósito de prevenir a politização dos tribunais, detrimetoso da imparcialidade que o constituinte quer imputar à magistratura como seu apanágio. Esse intuito entra em linha de choque com a Emenda Constitucional n. 134/2024, que admite a recondução sucessiva e ilimitadas reconduções intercaladas nos órgãos diretores de Tribunais de Justiça com mais de 170 desembargadores, possibilitando que grupos se perpetuem nas posições de comando. **Basta imaginar a situação em que o presidente da Corte, após o segundo mandato, seja eleito corregedor para um ou dois mandatos e, após, novamente eleito presidente do Tribunal, depois reeleito e assim sucessivamente** (BRASIL, 2024g).

Outro fator de enfraquecimento da democracia são as campanhas eleitorais. Em nome dela mesma, a democracia, a propaganda política se transformou em uma teatralização. O debate foi esvaziado. Ora candidatos anônimos em cenas cômicas ou vulgares, ora candidatos consagrados encenando atitudes sabidamente artificiais. Não há convencimento, debate ou exposição de projetos, apenas a desacreditação do outro e a manipulação para captar o voto. Mario Vargas Llosa descreve com talento o fenômeno da espetacularização na sociedade:

O que quer dizer civilização do espetáculo? É a civilização de um mundo onde o primeiro lugar na tabela de valores vigente é ocupado pelo entretenimento, onde divertir-se, escapar do tédio, é a paixão universal. Esse ideal de vida é perfeitamente legítimo, sem dúvida. Só um puritano fanático poderia reprovar os membros de uma sociedade que quisessem dar descontração, relaxamento, humor e diversão a vidas geralmente enquadradas em rotinas deprimentes e às vezes imbecilizantes. Mas transformar em valor supremo essa propensão natural a divertir-se tem consequências inesperadas: banalização da cultura, generalização da frivolidade e, no campo da informação, a proliferação do jornalismo irresponsável da bisbilhotice e do escândalo. (LLOSA, 2013, p. 22)

A profanação desse momento sagrado da democracia não ocorre somente no tempo e no espaço eleitoral. Ela vem a reboque da decadência social como um todo. Vargas Llosa também explica por que as artes cênicas superaram o debate jurídico e político das campanhas:

Para essa nova cultura são essenciais a produção industrial maciça e o sucesso comercial. A distinção entre preço e valor se apagou, ambos agora são um só, tendo o primeiro absorvido e anulado o segundo. É bom o que tem sucesso e é vendido; mau o que fracassa e não conquista o público. O único valor é o comercial. O desaparecimento da velha cultura implicou o desaparecimento do velho conceito de valor. O único valor existente é agora o fixado pelo mercado. (*Ibidem*, p. 20).

Na contramão disso que se está praticando, Habermas prega o uso da linguagem para chegar ao consenso. A razão comunicativa propõe o debate plural,

diálogo e troca de ideias, características de uma verdadeira democracia deliberativa. Anselm Jappe, comentando *A Sociedade do Espectáculo*, de Guy Debord, também acusa essa supervalorização:

O "espetáculo" de que fala Debord vai muito além da onipresença dos meios de comunicação de massa, que representam somente o seu aspecto mais visível e mais superficial. Em 221 brilhantes teses de concisão aforística e com múltiplas alusões ocultas a autores conhecidos, Debord explica que o espetáculo é uma forma de sociedade em que a vida real é pobre e fragmentária, e os indivíduos são obrigados a contemplar e a consumir passivamente as imagens de tudo o que lhes falta em sua existência real. Têm de olhar para outros (estrelas, homens políticos etc.) que vivem em seu lugar (JAPPE, 1997).

Esse fenômeno de espetacularização e os subsídios atraentes empolgam e atraem cada vez mais os aventureiros da democracia, defensores de uma nova política antissistema. A pretensão de validade desses políticos *influencers* é dar as cartas do jogo, mas a facticidade é que, ao enfrentarem os coronéis da velha política, inarredáveis de algum cargo (eletivo ou não) são rebaixados a meros "apertadores de botão" (BRAGON; BRANT, 2021). A consequência mais notável é a baixa qualidade do serviço prestado e improvisações à brasileira. Leis batizadas com os nomes das vítimas, que pretendem ser homenagens, ou leis declaradas inconstitucionais, mesmo com toda estrutura de assessoria, não passam de atestados de incompetência. Talvez por isso também, Dworkin defende a importância de estabelecer as bases tanto para o modo de escolha dos representantes quanto para os poderes confiados a eles (sem grifo no original):

A democracia requer que as autoridades sejam eleitas pelo povo, e não escolhidas por meio de herança ou por um pequeno grupo de famílias ou eleitores proeminentes. Mas esse enunciado abstrato não decide quais autoridades devem ser escolhidas, não pela totalidade da comunidade, mas por setores ou grupos dentro dela, como se devem distribuir os poderes das autoridades escolhidas dessas diversas maneiras, até que ponto se devem permitir ou exigir que as autoridades eleitas indiquem outras autoridades para exercer alguns de seus poderes, quais responsabilidades devem estar nas mãos dos eleitos e quais devem estar nas mãos das autoridades nomeadas, quanto tempo devem permanecer no cargo ambos os tipos de autoridades, se a duração de seus mandatos deve ser fixa ou sujeita a decisão prévia de quem os elege, **até que ponto as autoridades eleitas ou as outras autoridades devem ter liberdade para alterar os arranjos constitucionais por meio das quais são eleitas as autoridades, se a Constituição deve impor limites aos poderes das autoridades para que elas mesmas não possam alterar esses limites.** (DWORKIN, 2005, p. 254).

Observados os parâmetros sugeridos por Dworkin, é possível concluir que a democracia brasileira goza de certa estabilidade. As passagens grifadas alertam para ao perigo de dupla revisão. Ou seja, primeiro o governante retira uma vedação ou acrescenta uma permissão, e assim vai se estabelecendo mansa e pacificamente, tudo dentro da lei. A primeira vedação foi retirada em 1997 com a EC 16. Desde então, nenhum Presidente deixou de concorrer. Nas esferas estadual e municipal casos pitorescos de desbordamento da Constituição e das leis têm demandado um esforço interpretativo da Justiça Eleitoral quanto à alteração dos limites delegados.

No município de Itaguaí, Rio de Janeiro, em 2020, o prefeito e o vice-prefeito foram cassados. O presidente da câmara de vereadores assumiu a chefia do Executivo em julho de 2020 para cumprir os cinco meses restantes do mandato. Ainda em 2020, em outubro, como prefeito em exercício, ele foi eleito para o período 2021-2024. Em 2024, tentou concorrer à reeleição, mas teve o registro de candidatura indeferido sob a alegação de vedação constitucional expressa a três mandatos consecutivos. Inconformado, recorreu do indeferimento. A Promotoria Eleitoral de Itaguaí se manifestou pela manutenção do indeferimento da candidatura, além de classificar a contestação do prefeito como *contorcionismo jurídico* e o pedido como *absurdo*. Chamam a atenção: o afastamento do prefeito e do vice-prefeito se deu em decorrência de crime de responsabilidade julgado pela Câmara de Vereadores que o interessado presidia (BRASIL, 2024k, p. 2). Itaguaí é o 13º município mais violento do Brasil e o mais violento da região sudeste (CERQUEIRA; BUENO, 2024, p. 9). São os traços do coronelismo definidos por Victor Nunes Leal no capítulo 3.

Na órbita estadual também há casos expoentes de drible hermenêutico. José Wilson Siqueira Campos foi deputado federal pelo estado de Goiás na constituinte em 1988, onde foi relator da subcomissão dos estados BRASIL (LACERDA, 2023, p. 177). Por meio de emenda que levou seu nome (Ibidem, p. 182), articulou a criação do estado do Tocantins a partir do desmembramento do norte goiano (artigo 13 do ADCT) . Nas eleições de 15 de novembro do mesmo ano, Siqueira Campos foi eleito o primeiro governador do estado recém criado. Seu filho, Eduardo Siqueira Campos, foi eleito deputado federal no mesmo pleito. Siqueira Campos pai ficou no executivo estadual de 1989 a 1991. O filho se reelegeu em 1991 para o segundo mandato consecutivo de deputado federal, mas renunciou em

1993 para assumir o cargo de prefeito de Palmas, onde ficou de 1993 a 1997. Em 1995, Siqueira Campos pai foi governador do estado novamente, mas renunciou em 1998 para possibilitar a candidatura do filho ao Senado. A estratégia deu certo: Eduardo Siqueira Campos, o filho, foi eleito senador para o período 1999-2007. Siqueira Campos pai, que havia renunciado em abril, também foi (re)eleito e retornou ao governo do estado para seu terceiro mandato, de 1999 a 2003. Em 2011, o pai retornou pela quarta vez ao governo do estado. Em 2014, a mesma manobra de 1998: no mesmo dia 4 de abril, renunciou ao governo do estado para afastar a inelegibilidade do filho. Novamente deu certo: Eduardo Siqueira Campos foi eleito e reeleito deputado estadual, permanecendo na Assembleia Legislativa do Tocantins de 2015 a 2023. Na eleição de 2024, Siqueira Campos, o filho, foi eleito novamente para a prefeitura de Palmas e assumirá o cargo em 2025. Em nenhum dos casos houve irregularidade formal nas candidaturas (embora tenham sido investigados durante seus diversos mandatos), mas são exatamente essas lacunas erosivas que este trabalho acusa. Além disso, essa falta de comprometimento e contumácia em abandonar os cargos para o qual se candidataram voluntariamente também configuram a ação orientada ao êxito descrita por Habermas e já comentada antes. Mandatários dançam uma valsa eleitoral à custa de dinheiro público. A infidelidade partidária é punida, a democrática não.

No nível federal, Luiz Inácio Lula da Silva preside o país pela terceira vez, no período de 2023-2026, com permissão constitucional para reconduzir em 2027-2030. Caso isso ocorra, e somando os dois primeiros mandatos consecutivos (2003-2010), serão dezesseis anos sob a chefia de uma mesma pessoa. A quebra da primeira janela em 1997 abriu essa brecha. Um exemplo hipotético extremo dessa chicana: uma pessoa eleita aos 35 anos pode permanecer pacificamente por 32 anos ou mais na presidência. Basta revezar oito anos de mandato com uma pausa de quatro anos de quarentena, e repetir quantas vezes quiser e puder. Para prevenir essa situação, alguns países adotam medidas interessantes. Os Estados Unidos vedam expressamente. O Chile veda a reeleição imediata. Uma solução razoável é o meio termo: apenas uma reeleição não consecutiva.

Um exemplo real extremo: na Bolívia, Evo Morales foi eleito (2006-2009) e reeleito (2009-2014) democraticamente. Em 2009, a Bolívia promulgou uma nova constituição e inaugurou uma nova ordem constitucional. Em 2013, próximo ao término do segundo mandato, o Legislativo enviou ao Judiciário um projeto de “lei de

aplicação normativa”, uma espécie normativa inexistente no ordenamento jurídico boliviano, informando que pretendia reinterpretar cinco artigos da então nova constituição boliviana. Dentre os artigos, o Legislativo postulava desconsiderar o tempo de mandato anterior presidente. O Tribunal Constitucional Plurinacional boliviano assentiu com a tese do Legislativo, entendendo que o primeiro mandato de Evo Morales não contava para o limite de permanência (BOLÍVIA, 2013). Com essa interpretação favorável, a contagem foi reiniciada, e Evo Morales foi reeleito *pela primeira vez* em 2014. Era o terceiro mandato, mas o Tribunal disse que era o segundo (2015-2020). Em 2016, o presidente boliviano convocou um referendo para aumentar a possibilidade de apenas uma para duas reeleições consecutivas. Oficialmente, aquele período (2015-2020) era o segundo o mandato e primeira reeleição, e ele queria poder se reeleger mais uma vez para 2020-2025 (BOLÍVIA, 2016). Para sua má sorte, a maioria votou “não” e impossibilitou o quarto mandato. Um grupo de parlamentares inconformados interpôs uma *ação de inconstitucionalidade abstrata* no Tribunal Constitucional Plurinacional, argumentando que o limite à reeleição fere os direitos humanos. Novamente o tribunal se curvou (BOLÍVIA, 2017) e declarou a *preferência* da aplicação dos direitos políticos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) em detrimento da constituição boliviana. A saber, o artigo 23 diz que:

ARTIGO 23

Direitos Políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
 - a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
 - b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
 - c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal (BRASIL, 1992).

Assim, em 2017, com base no Pacto de São José da Costa Rica, o Tribunal Constitucional Plurinacional ignorou o referendo de 2016, em que a população disse *não*, e instituiu a reeleição ilimitada na Bolívia. Evo Morales foi reeleito em 2019 em

um processo eleitoral duvidoso¹⁰, que desencadeou violentos protestos pelo país. A *Revolução das Pititas*, como ficou conhecida, durou 21 dias, da eleição (20 de outubro de 2019) até a renúncia de Evo Morales (10 de novembro de 2019). O governo interino emitiu um mandado de prisão contra o então ex-presidente, que se exilou na Argentina durante todo o ano de 2020. Evo Morales só retornou à Bolívia após a revogação do mandado de prisão, graças à vitória do candidato do seu partido na eleição de outubro de 2020. Em 2023, o Tribunal Constitucional Plurinacional deu uma guinada em seu próprio entendimento e revogou a polêmica decisão de 2017, voltando a restringir para apenas uma reeleição:

Soma-se a isso que a restrição à possibilidade de candidatura indefinida é uma medida idônea para assegurar que uma pessoa não se perpetue no poder e que, desta forma, o princípios constitutivos de uma democracia representativa não sejam afetados e seja garantida a alternância no poder; e, considerando que não existe direito autônomo à reeleição, o sacrifício implicado pela restrição constitucional à candidatura obedece às exigências do bem comum que requerem que sejam estabelecidas salvaguardas à democracia (BOLÍVIA, 2023, p. 81)¹¹.

Em 2024, um deputado boliviano no curso do segundo mandato solicitou esclarecimentos dessa decisão, que insinuaria que o limite seriam dois mandatos parlamentares, e que portanto ele estaria impedido de postular a uma segunda reeleição. O tribunal, em nova decisão paradigma, confirmou que todos os “representantes nacionais” têm o mandato limitado a apenas uma reeleição:

O mandato dos representantes nacionais estará sujeito às regras constitucionais nele indicadas e na presente Ordem Constitucional Plurinacional, possibilitando que as autoridades eleitas dos Órgãos Legislativo, Executivo e Judiciário exerçam o seu mandato apenas por dois períodos, contínuos ou descontínuos, sem possibilidade de extensão a um terceiro mandato; dado que a finalidade da Assembleia Constituinte, com base no que determina a Constituição Política do Estado atualmente em vigor, é evitar de qualquer forma a permanência de um representante, no caso dos Órgãos Executivos Legislativos, por mais de dez anos no total; no

10 A Organização dos Estados Americanos concluiu que houve uma "manipulação maliciosa" e "graves irregularidades" que impossibilitam a validação dos resultados originalmente emitidos pelas autoridades eleitorais bolivianas. O relatório está disponível em www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019.

11 Tradução de: *A ello se añade que la restricción de la posibilidad de repostulación indefinida es una medida idónea para asegurar que una persona no se perpetúe en el poder y que, de esta forma, no resulten afectados los principios constitutivos de una democracia representativa y resulta necesaria para garantizar la alternancia en el poder; y, considerando que no existe un derecho autónomo a la reelección, el sacrificio que implica la restricción constitucional a la repostulación obedece a las exigencias del bien común que requiere que se establezcan salvaguardas a la democracia.*

Judiciário há mais de doze anos, e no Eleitoral a apenas um sem possibilidade de reeleição (BOLÍVIA, 2024, p. 25)¹².

A decisão do Tribunal Constitucional Plurinacional sobre a duração dos mandatos dos representantes nacionais pode ser resumida na tabela a seguir:

Poder	Composição	Limite (anos)
Executivo	Presidente	5+5 (consecutivos ou não)
	Vice-Presidente	
	Ministros	
Legislativo	Câmara de Deputados	
	Câmara de Senadores	
Judiciário	Tribunal Constitucional Plurinacional	6+6 (consecutivos ou não)
	Tribunal Supremo de Justiça	
	Tribunal Agroambiental	
	Conselho da Magistratura	
Eleitoral	Tribunal Supremo Eleitoral Plurinacional	6
	Tribunais Departamentais Eleitorais	

Tabela 7 – Mandatos dos representantes nacionais. Fonte: elaboração própria (*Ibidem*).

4 PÓS-ESCRITO: A INCONSTITUCIONALIDADE DA EC 123

Quatro dias após a promulgação da EC 123, em 2022, o Partido Novo questionou a sua constitucionalidade no STF. Apesar do perigo da demora, o relator não deferiu o pedido liminar de suspensão dos pagamentos, e o tribunal julgou a ação somente em 2024, após quase dois anos. Ou seja, as sete medidas previstas na Emenda foram executadas e os 41 bilhões foram distribuídos, consumando o provável maior caso de compra de votos da história. No tempo de Cronos: 1) a Emenda 123 foi promulgada em 14 de julho de 2022; 2) a ADI foi protocolada pelo Partido Novo em 18 de julho de 2022 (quatro dias depois); 3) as medidas foram executadas pelo governo federal; 4) o primeiro turno das eleições ocorreu em 6 de outubro de 2022; 5) o segundo turno ocorreu em 27 de outubro de 2022; e 6) o

12 Tradução de: *el periodo de mandato de los representantes nacionales, se sujetará a las reglas constitucionales señaladas en el mismo y en el Presente Auto Constitucional Plurinacional, siendo posible para las autoridades electas de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el ejercicio de su periodo de mandato, únicamente por dos periodos, sean estos continuos o discontinuos sin posibilidad de ampliarse a un tercer mandato; dado que, el fin del Constituyente, a partir de lo determinado por la Constitución Política del Estado en actual vigencia, es evitar de cualquier modo, la permanencia de un mandatario, en el caso de los Órganos Legislativo Ejecutivo por más de diez años en total; en el Judicial por más de doce años, y del Electoral a uno solo sin posibilidad a reelección.*

julgamento da ação foi finalizado em 1º de agosto de 2024 (publicado no DJE em 12 de agosto de 2024).

Entretanto, como já comentado, o direito segue o tempo de Kairós. Passados primeiro e segundo turno, a ação perdeu seu objeto. Como Partido Novo não podia desistir do caso (Art. 5º da Lei 9.868/99), restou o simbolismo da decisão. Apesar da demora, pelo menos o julgamento, finalizado em agosto, serviu para as eleições de outubro de 2024. O Ministro Gilmar Mendes resumiu a importância, ainda que simbólica, do julgamento:

Se a tanto chegarmos no que concerne à eventual declaração de inconstitucionalidade, declaremos a inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, sem atribuir efeitos, portanto, prospectivos à decisão. Mas que possamos sinalizar que valeu uma vez e não mais, porque, senão, nós corremos o risco de aprimoramento desse modelo.

Como já explicado, a então PEC 1/2022 foi apensada (pegou carona) com a PEC 15/2022, que já havia passado pelas comissões da Câmara e estava pronta para ser votada no plenário. É importante destacar que a PEC 1/2022, de 4 de fevereiro, dispunha sobre a concessão de auxílios (BRASIL, 2024d). Por sua vez, a PEC 15/2022, de 8 de junho, tencionava estabelecer incentivos tributários aos biocombustíveis como forma de diminuir a emissão de gases de efeito estufa no meio ambiente (BRASIL, 2024e). Essa é a famigerada *PEC Kamikaze*. Nem uma nem outra versavam sobre estado de emergência, que só foi aventado posteriormente devido ao período de vedação de gastos da norma para as eleições (Lei 9.504/97). Brevemente, a petição inicial questionou a Emenda 123 por vício formal e material. Vício formal pelo atropelamento na tramitação da emenda na Câmara dos Deputados, e vício material por três razões: 1) criação de uma nova hipótese de estado de exceção; 2) violação de princípios constitucionais, como a anualidade eleitoral; e 3) violação da cláusula pétrea que preconiza a forma federativa do Estado.

O STF decidiu, por maioria, pela procedência parcial. O Partido Novo pleiteava a inconstitucionalidade integral da EC 123, mas foram considerados inconstitucionais somente os artigos 3º, 5º e 6º, além da expressão “e sobre medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados

e dos impactos sociais dela decorrentes” do artigo 1º. Sem a pretensão de copiar o discurso dos ministros, a tabela abaixo resume o voto de cada um:

Ministro	Voto
Cristiano Zanin	Impedido
André Mendonça	Extinção sem resolução do mérito por perda do objeto
Gilmar Mendes	
Flávio Dino	Procedência parcial
Nunes Marques	Procedência parcial
Alexandre de Moraes	Improcedência
Luiz Edson Fachin	Procedência parcial
Luiz Fux	Procedência parcial
Cármem Lúcia	Procedência parcial
Dias Toffoli	Procedência parcial
Luís Roberto Barroso	Procedência parcial

Tabela 8 – Resumo do julgamento da ADI 7.212/DF. Fonte: elaboração própria (BRASIL, 2024f).

Não houve divergência sobre a violação do princípio da igualdade. O voto do Ministro Gilmar Mendes, relator da tese da ADI, resume o posicionamento do tribunal (sem grifo no original):

A criação artificializada de um pretense “estado de emergência” insere-se nesse contexto (i) de obstáculos aos canais de mudança, pois, de certa forma, busca angariar, por meio da distribuição de recursos públicos, a simpatia dos eleitores em relação àqueles que já estão no poder e, ao mesmo tempo, (ii) de cumplicidade com a tirania da maioria, **porque visa à manutenção dos detentores do poder**, infringindo a igualdade de oportunidades da minoria.

A tabela 8 traz ainda um dado notável: os dois únicos ministros que votaram pró-Bolsonaro foram justamente os indicados pelo então presidente e articulador da Emenda 123. Outro segredo de polichinelo: é fácil acusar o aparelhamento das instituições, mas é difícil provar. Neste caso, porque a própria Constituição prevê que os ministros serão nomeados pelo Presidente da República. Levitsky e Ziblatt tratam esse aparelhamento institucionalizado como um paradoxo:

É assim que os autocratas eleitos subvertem a democracia – aparelhando tribunais e outras agências neutras e usando-os como armas, comprando a mídia e o setor privado (ou intimidando- os para que se cale) e reescrevendo as regras da política para mudar o mando de campo e virar o jogo contra os oponentes. O paradoxo trágico da via eleitoral para o autoritarismo é que os assassinos da democracia usam as próprias instituições da democracia – gradual, sutil e mesmo legalmente – para matá-la. (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018, p. 19)

5 CONCLUSÃO

À pergunta se a Emenda Constitucional 123 impactou negativamente na ordem constitucional, concluiu-se que sim. Mais do que apenas na Constituição escrita, a EC 123 causou erosão na ordem democrática brasileira. À pergunta *como* ocorreu essa erosão, concluiu-se que pelo uso instrumental da razão, explorando brechas não colmatadas da Constituição, o que ocasionou a mácula do processo legislativo constitucional, a afronta ao princípio da paridade de armas e a criação artificial de um estado de emergência. Apesar da disposição inicial em acabar com o instituto da reeleição, Jair Bolsonaro ficou embevecido com o cargo, legislando em causa própria para se reeleger. Para viabilizar a emenda, Bolsonaro precisou negociar com o Congresso a liberação de emendas parlamentares. Concluiu-se também que esse *modus operandi* é empregado pelo menos desde a EC 16. A contumácia com que os atores do Executivo e Legislativo se mancomunam é um sinal de alerta para um possível desconcerto no sistema de freios e contrapesos e no sistema presidencialista.

Não há solução simples. Enquanto Panaceia não vem, é preciso resgatar a força deontológica da Constituição: 1) retornar ao *status quo ante*, ou seja, retirar a possibilidade de reeleição, incluída à socapa como grande parte das 135 emendas constitucionais; 2) aumentar o quorum da maioria qualificada de três quintos para dois terços¹³; 3) ampliar a participação dos concernidos, por meio de plebiscitos junto às eleições periódicas e instrumentos de controle dos mandatos eletivos, como a revogação (*recall*).

O problema identificado nesta pesquisa é que há (cada vez mais) atores glosando o texto constitucional a partir de seus próprios valores ou dos valores do pequeno grupo a que pertencem¹⁴. Como visto no capítulo 2, Habermas entende o Direito como uma charneira, uma dobradiça, um *medium* entre sistema e mundo da vida. Logo, os valores axiológicos desses atores ou grupos deve passar pelo filtro do direito antes de ser sistematizado dentro da Constituição. Não importa se Fernando Henrique Cardoso achava a reeleição boa. Para integrar o arcabouço constitucional,

13 O quorum de três quintos para aprovação de emenda constitucional é a única hipótese dessa maioria qualificada na Constituição. Todas as demais hipóteses que requerem maioria qualificada o fazem pelo mínimo de dois terços.

14 Leia-se: Bolsonaro, que se assenhorou do Partido Liberal; e Lula, que criou o Partido dos Trabalhadores para chamar de seu. Mas não somente esses dois.

esse instituto deveria ter sido debatido com a comunidade. O julgamento humano é falho, como visto no capítulo 3 e como James Madison, Alexander Hamilton e John Jay também falavam:

Pode ser uma reflexão sobre a natureza humana, que tais dispositivos sejam necessários para controlar os abusos do governo. Mas o que é o governo em si, senão a maior de todas as reflexões sobre a natureza humana? Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos governassem os homens, nem controles externos nem internos sobre o governo seriam necessários (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993. p. 86).

Karl Loewenstein não falava em anjos, mas também defendia o controle cerrado sobre o governo:

É evidente, e há inúmeras provas disso, que onde o poder político não é restringido e limitado, o poder excede (LOEWENSTEIN, 1970, p. 28)¹⁵.

A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Com essa frase, Ulysses Guimarães reconhece que a Constituição não é imutável (BRASIL, 2006). Entretanto, é preciso ter em mente que nem toda mudança é para melhor. Por isso, o debate deve ser amplo. Na fazenda de Orwell, os porcos passaram a submeter os demais animais a abusos ainda piores do que os suportados antes. As múltiplas acepções da palavra mandato favorecem o surgimento de aventureiros autoritários. Isso não acontece quando um país recebe um mandato, como é o caso das missões de paz da ONU, pois suas atribuições são exaustivamente elencadas. Por exemplo, a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) recebeu um mandato do conselho de segurança da ONU para atuar no sul do Líbano, na fronteira com Israel. A delegação de poder compreende as atividades descritas expressamente nas resoluções 425 e 426, de 1978, e 1701, de 2006. Em caso de abuso, o mandato é revogado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019). Não é produtor estabelecer um rol exaustivo do que o Executivo ou Legislativo *podem* fazer, mas é possível e pertinente determinar o que *não podem* fazer: emendas à Constituição sem um amplo debate público.

Em resumo: as alterações constitucionais devem ser lentamente sedimentadas, com a participação de todos. Em vez da Constituição se conformar a

15 Tradução de: *Es evidente, y numerosas son la pruebas de ello, que allí donde el poder político no está restringido y limitado, el poder excede.*

cada quatro anos, que se conforme o Presidente¹⁶. José Duarte apresenta o diagnóstico definitivo em relação ao isso:

“fazer a continuidade e a excelência da administração federal dependerem de um mandato mais longo do Presidente da República é colocar mal o problema. Essa continuidade não pode depender, substancialmente, primacialmente, de pessoas, mas da organização da vida política nacional, através da atuação de partidos nacionais. O Presidente deve encontrar no país os verdadeiros elementos de um bom governo, e não, principalmente, num mandato longo, como se pretende” (DUARTE, 1947, p. 203).

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano**: fundamentos do direito constitucional. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ACKERMAN, Bruce. **O Brasil precisa de nova Constituição**. Correio Braziliense. Brasília, 13 de julho de 2020. Disponível em https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/opiniao/2020/07/13/internas_opiniao,871622/o-brasil-precisa-de-nova-constituicao.shtml. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

ALAYÓN, Norberto. Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1995.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução e notas: Luciano Ferreira de Souza. São Paulo: Martin Claret, 2015.

BOLÍVIA. Tribunal Constitucional Plurinacional. **Auto Constitucional Plurinacional 0083/2024-ECA**, de 1º de novembro de 2024. Disponível em [https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/\(S\(uolgvyagxjxupv555nt20uhv\)\)/WfrJurisprudencia.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(uolgvyagxjxupv555nt20uhv))/WfrJurisprudencia.aspx) (Expediente 54569-2023-110-AAC). Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BOLÍVIA. Tribunal Constitucional Plurinacional. **Declaración Constitucional Plurinacional 0003/2013**, de 25 de abril de 2013. Disponível em <https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=14197>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BOLÍVIA. Tribunal Constitucional Plurinacional. **Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017**, de 28 de novembro de 2017. Disponível em <https://edwinfigueroaag.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

16 “Se não estivermos lá, eles fazem uma república. Se queremos que tudo fique como está, é preciso que tudo mude. Fui claro?” (LAMPEDUSA, 2002, p. 42).

BOLÍVIA. Tribunal Constitucional Plurinacional. **Sentencia Constitucional Plurinacional 1010/2023-S4**, de 28 de dezembro de 2023. Disponível em https://procuraduria.gob.bo/ckfinder/userfiles/files/PGE-WEB/_Opinion/ant/SENTENCIA10102023S4.pdf. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BOLÍVIA. Tribunal Supremo Electoral. **Refendo Constitucional 2016**. Disponível em www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/referendos/referendo-constitucional-2016. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BOLSONARO diz que é contra a reeleição. Publicado pelo canal TV Brasil em 22 out 2018. Disponível em: www.youtube.com/watch?v=_Vihqc0Ns34. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BRAGON, Ranier; BRANT, Danielle. **Engolidos pela 'velha política', novatos que surfaram onda de 2018 submergem no baixo clero do Congresso**. Folha de São Paulo. Brasília, 7 de agosto de 2021. Disponível em www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/engolidos-pela-velha-politica-novatos-que-surfaram-onda-de-2018-submergem-no-baixo-clero-do-congresso.shtml. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRANCO. Serviço Geológico do Brasil. **Petróleo**. 18 de agosto de 2014. Disponível em: www.sgb.gov.br/petroleo. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Royalties**. Rio de Janeiro, 8 de janeiro de 2025. Disponível em www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães**. Brasília, 6 de novembro de 2006. Disponível em www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2022**. Altera o art. 96 da Constituição Federal, para dispor sobre a eleição dos órgãos diretivos dos Tribunais de Justiça. Brasília, 3 de dezembro de 2024. Disponível em www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2336481. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, 1992. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional de Revisão nº 5**. Altera o art. 82 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CXXXII, Nº 108, p. 8290, 9 jun. 1994.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 123**. Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CLX, Nº 133, p. 1, 15 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 134**. Altera o art. 96 da Constituição Federal, para dispor sobre a eleição dos órgãos diretivos de Tribunais de Justiça. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CLXII, Nº 186, p. 1, 25 set. 2024.

BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. **Matriz Energética e Elétrica**. Brasília, [2025?]. Disponível em: www.epe.gov.br/pt/abcedenergia/matriz-energetica-e-eletrica. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Commodities - petróleo - cotação internacional (IFS_PETROLEUM)**. Frequência anual de 1952 até 2023. Brasília, 9 de agosto de 2024. Disponível em www.ipeadata.gov.br. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. **Democracia representativa**: do voto e do modo de votar. Apresentação de Roberto Maynard Frank. Prefácio de Jaime Barreiros Neto. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia - Escola Judiciária Eleitoral, 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural. Brasília, 1989. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2022**. Altera a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Brasília, 25 de julho de 2024. Disponível em www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151585. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2022.** Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis. Brasília, 1º de julho de 2024. Disponível em www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153518. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2015.** Altera a redação do art. 14 da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular. Brasília, 19 de janeiro de 2023. Disponível em www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120006. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Senado Federal. **O fracasso da revisão constitucional de 1994.** Brasília, 19 de agosto de 2008. Disponível em www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/08/19/o-fracasso-da-revisao-constitucional-de-1994. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.212.** Brasília de 18 de julho de 2024. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6446436>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.751.** Brasília, 17 de novembro de 2024. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7100567>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do Presidente da República 2022.** Brasília, 2023. Disponível em <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2022/1%20Relatório%20CG2022.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Referendo para a mudança da bandeira de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2024. Disponível em www.tre-mg.jus.br/comunicacao/campanhas/referendo-para-a-mudanca-da-bandeira-de-belo-horizonte. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2022:** TSE divulga limites de gastos nas campanhas. Brasília, 11 de agosto de 2022. Disponível em: www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-tse-divulga-limites-de-gastos-nas-campanhas. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2022:** Maiores votações. Brasília, 16 de janeiro de 2025. Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/maiores-votacoes>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2022:** Quociente eleitoral. Brasília, 16 de janeiro de 2025. Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partidario>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2022**: Estatística do eleitorado. Brasília, 13 de setembro de 2024. Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2024**: Consulta Popular Municipal 2024. Belo Horizonte, 6 de outubro de 2024. Disponível em <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e634;uf=mg;mu=41238;ufbu=mg;mubu=41238;tipo=7/resultados>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário Eleitoral**: Termos iniciados com a letra A. Brasília, [2025?]. Disponível em www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600379-88.2024.6.19.0105**. Rio de Janeiro, 5 de setembro de 2024. Disponível em <https://pje1g-rj.tse.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24090523312828200000116052261>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **É ingenuidade imaginar que os presidentes não farão o impossível para se reelegerem**. Estadão. São Paulo, 5 de setembro de 2020. Disponível em www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/reeleicao-e-cries. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

CARROL, Lewis. **Aventuras de Alice no País das Maravilhas**; Através do Espelho e o que encontrou por lá. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2024**: retrato dos municípios brasileiros. Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14031>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

CONGRESSO EM FOCO. **Conheça as três bancadas mais poderosas do Congresso**. Brasília, 10 de novembro de 2023. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/conheca-as-tres-bancadas-mais-poderosas-do-congresso>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

CORRÊA, Douglas. **Prefeita de Saquarema é afastada por improbidade administrativa**. Agência Brasil. Rio de Janeiro, 1º de agosto de 2024. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/prefeita-de-saquarema-e-afastada-por-improbidade-administrativa>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

DALY, Tom Gerald. **Democratic Decay**: Conceptualising an Emerging Research Field. *Hague J Rule Law* 11, 9–36 (2019). 19 de fevereiro de 2019. Disponível em <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00086-2>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

DUARTE, José. **A Constituição brasileira de 1946**: exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembléia Constituinte. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**: teoria e prática da igualdade. Tradução de Jussara Simões. Revisão técnica e da tradução de Cícero Araújo e Luiz Moreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FIZEMOS um divórcio amigável: empresário Narciso Mendes diz que não abandonou a política. Publicado no canal ac24horas em 28 dez. 2023. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=a5Z0C7bES-I&t=2099s>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world 2023**. Disponível em <https://freedomhouse.org/country/brazil/freedom-world/2023>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

GASPARI, Elio. **Lula 2002 toma Romanée-Conti 1997**. Folha de São Paulo. São Paulo, quarta-feira, 9 de outubro de 2002. Disponível em www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0910200207.htm. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: Contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Traduzido por Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2ª edição. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa**: racionalidad de la acción y racionalización social. Traducción de Manuel Jiménez Redondo. 4ª ed. Madrid: Santillana Ediciones Generales, 2003.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HUMAN RIGHTS WATCH. **América Latina**: alarmante retrocesso de liberdades básicas. Nova York, 13 de janeiro de 2022. Disponível em hrw.org/pt/news/2022/01/13/380636. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS. Observatório do setor. **Maiores produtores mundiais de petróleo em 2023**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-produtores-mundiais-de-petroleo. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

JAPPE, Anselm. **O complô das imagens**. Folha de São Paulo. São Paulo, domingo, 17 de agosto de 1997. Disponível em www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs170805.htm. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass R. **Ruído**: Uma falha no julgamento humano. Tradução de Cássio de Arantes Leite. 1ª edição. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

LACERDA, Ana Beatriz de Castro *et al.* **A voz do cidadão na constituinte**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. *E-book*. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/items/30249b87-5dc8-4f20-b96a-dd2da6c2d968>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

LAMPEDUSA. **O leopardo**. Tradução de Leonardo Codignoto. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2002.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Prefácio e organização de Aurélio Wander Bastos. Epílogo de Rosalina Corrêa de Araújo. 9ª edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: O município e o regime representativo no Brasil. 7ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como salvar a democracia**. Tradução de Berilo Vargas. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

LIVRO revela compra de votos para reeleição de Fernando Henrique Cardoso. Publicado no canal Rede TVT em 3 set. 2013. Disponível em www.youtube.com/watch?v=3AQSx7laUXs&t=200s. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

LLOSA, Mario Vargas. **A civilização do espetáculo**: Uma radiografia do nosso tempo e da nossa cultura. Tradução de Ivone Benedetti. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. 2ª ed. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

MACHADO; Raquel Cavalcanti Ramos; BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. **Assistencialismo estatal, liberação de emendas parlamentares e reeleição de prefeitos**: O caso das eleições municipais de 2024. JOTA. Brasília, 7 de janeiro de 2025. Disponível em www.jota.info/artigos/assistencialismo-estatal-liberacao-de-emendas-parlamentares-e-reeleicao-de-prefeitos. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**, 1787-1788. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MALI, Tiago. **Cidades campeãs de emendas têm 98% dos prefeitos reeleitos**. Poder360. 7 de outubro de 2024. Disponível em <https://www.poder360.com.br/poder-eleicoes/cidades-campeas-de-emendas-tem-98-dos-prefeitos-reeleitos>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Governo patrocina a emenda da reeleição.** Disponível em <http://memorialdademocracia.com.br/card/governo-patrocina-a-emenda-da-reeleicao>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

NOGUEIRA, Italo. **Dilma e Temer divergem até sobre sigilo de carta polêmica.** Folha de São Paulo. Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 2016. Disponível em www1.folha.uol.com.br/poder/2016/01/1729295-dilma-e-temer-divergem-ate-sobre-sigilo-de-carta-polemica.shtml. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em www.atlasbrasil.org.br/ranking. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Força Interina das Nações Unidas no Líbano.** Mandato da UNIFIL. Disponível em <https://unifil.unmissions.org/unifil-mandate>. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

ORWELL, George. **A revolução dos bichos:** um conto de fadas. Tradução de Heitor Aquino Ferreira. Posfácio de Christopher Hitchens. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

OST, François. **O Tempo do Direito.** Tradução de Élcio Fernandes. Revisão técnica de Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru: Edusc, 2005.

PAULO GUEDES diz que PEC era Kamikaze, mas foi transformada em “PEC das Bondades”. Publicado pelo canal Metrôpoles em 14 jul. de 2022. Disponível em: www.youtube.com/watch?v=VEUBT5OzokE. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

PINZANI, Alessandro. **Habermas.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

RANGEL, Rodrigo; LEITE, Fabio. **Vinhos de R\$ 5 mil e mimo de bilionário: o luxo no lixo de Lula.** Metrôpoles. Brasília, 26 de maio de 2022. Disponível em www.metropoles.com/colunas/rodrigo-rangel/vinhos-de-r-5-mil-e-mimo-de-bilionario-o-luxo-no-lixo-de-lula. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em ww2.al.rs.gov.br/biblioteca/ConstituicoesdoRS/tabid/3107/Default.aspx. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

RITTNER, Daniel. **Na mira do STF, emendas parlamentares turbinaram reeleição de prefeitos.** CNN. Brasília, 28 de outubro de 2024. Disponível em www.cnnbrasil.com.br/eleicoes/na-mira-do-stf-emendas-parlamentares-turbinaram-reeleicao-de-prefeitos. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

RODRIGUES, Fernando. **"Senhor X" diz ter mais fitas sobre compra de votos para a reeleição.** Folha de São Paulo. Brasília, domingo, 18 de maio de 1997. Disponível em www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/18/brasil/15.html. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

ROSS, Michael L. **A maldição do petróleo**. Tradução e revisão de Giselle Viegas. Porto Alegre: CDG, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**: princípios do direito político. Tradução de Edson Bini. 2ª edição. São Paulo: Edipro, 2015.

STRECK, Lênio. **A Katchanga e o bullying interpretativo no Brasil**. Senso Incomum. 28 de junho de 2012. Disponível em: www.conjur.com.br/2012-jun-28/senso-incomum-katchanga-bullying-interpretativo-brasil. Acesso em 16 de janeiro de 2025.

VENAGLIA, Guilherme. **FHC: Reeleição agravou abuso de poder e deve ser revista no Brasil**. CNN. São Paulo, 23 de setembro de 2020. Disponível em www.cnnbrasil.com.br/politica/fhc-reeleicao-agravou-abuso-de-poder-e-deve-ser-revista-no-brasil. Acesso em 16 de janeiro de 2025.