

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

O PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR E A EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 91, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2016:
Uma análise em comparação com as demais Emendas às Constituições Brasileiras

ISABELLE ESTEVES MOULIN

RIO DE JANEIRO

2017/2

ISABELLE ESTEVES MOULIN

O PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR E A EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 91, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2016:
Uma análise em comparação com as demais Emendas às Constituições Brasileiras

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Luigi Bonizzato**.

RIO DE JANEIRO

2017/2

CIP - Catalogação na Publicação

M926p Moulin, Isabelle Esteves
O PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR E A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 91, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2016: Uma análise em comparação com as demais Emendas às Constituições Brasileiras / Isabelle Esteves Moulin. -- Rio de Janeiro, 2017.
106 f.

Orientador: Luigi Bonizzato.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. Direito Constitucional. 2. Emenda Constitucional n° 91/2016. 3. Constituições brasileiras. 4. Emendas. 5. Poder Constituinte. I. Bonizzato, Luigi, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ISABELLE ESTEVES MOULIN

O PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR E A EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 91, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2016:
Uma análise em comparação com as demais Emendas às Constituições Brasileiras

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Luigi Bonizzato**.

Data da Aprovação: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2017/2

AGRADECIMENTOS

Hoje posso afirmar que optar por estudar na Faculdade Nacional de Direito foi uma das escolhas mais acertadas de minha vida. Apesar dos medos, inseguranças, essa Faculdade me ensinou muito além da sala de aula. Foi aqui que aprendi, repensei meus conceitos, fiz amizades e, por fim, amadureci, o que faz com que esse momento seja (já) permeado de um sentimento muito grande de saudade.

Foram muitas pessoas especiais durante essa caminhada. Algumas já conhecidas, outras que encontrei pelo caminho. Por isso, não poderia deixar de agradecer aos meus pais, Carla e Valdir, que me apoiaram desde o início e me deram forças para que eu chegasse até aqui. Obrigada por todo o carinho e amor. Mãe, deixo registrado aqui um agradecimento especial por ser esse exemplo de mulher e de profissional que faz com que cada dia eu procure ser uma pessoa melhor.

Aos meus avós Chirlei e Luiz Carlos (*in memoriam*), que, enquanto estiveram aqui, sempre me apoiaram e contribuíram para a minha educação. Tenho certeza de que lá do céu eles estão muito felizes com essa conquista. Obrigada por tudo.

Gostaria de agradecer a todos os familiares, próximos e distantes (e apesar da distância física), me apoiaram durante o percurso. Vocês são demais.

Em 2014 participei despreziosamente do processo seletivo de Monitoria para o ano de 2015. Desde então, descobri em mim uma afinidade muito grande com o Direito Constitucional e um desejo de ingressar na carreira acadêmica. E parte disso devo ao Professor Luigi Bonizzato, meu orientador de Monitoria e orientador desta Monografia, exemplo dentro e fora de sala. Professor, serei eternamente grata por todos os ensinamentos, por sua disponibilidade, paciência e carinho. Muito obrigada.

Aos professores Carolina Cyrillo e Fabiano Gomes, com quem muito aprendi durante a graduação, obrigada.

Como não poderia deixar de ser, devo agradecer às pessoas que fizeram com que a

pressão e o estresse da graduação também fossem permeados por momentos de leveza e descontração. Obrigada a todos os *vidaloks*, que de loucos não tem (quase) nada, Aimée, Camila, Carol, Daniel, Eloísa, Karina, Gustavo e Roberta. Obrigada por todas as risadas, momentos de desespero coletivo, cadernos compartilhados e troca de ideias. Aos amigos Salvador e Andre Wendriner, obrigada pela convivência durante esses 5 anos. Vocês tornaram tudo mais especial.

Agradeço especialmente ao meu amigo querido Rafael, com quem sei que posso contar, mesmo após anos de amizade (não parece, mas são 10 anos de muita “gordice” e muita risada).

Também deixo aqui o meu “muito obrigada” aos amigos da Defensoria Pública da União, presentinhos da DPU, que tornaram a minha experiência de estágio ainda mais proveitosa, gratificante e surpreendente. Não esperava ter conhecido tantas pessoas boas e feito tantas amizades!

Aos amigos do Ministério Público Federal, mais precisamente do NAOP-2/PFDC, que muito me ensinaram e prontamente me acolheram.

Foram 5 anos que passaram rápido demais. Ao mesmo tempo que parece uma realidade distante, parece que foi ontem que assisti à primeira aula de Introdução ao Estudo do Direito. Obrigada Faculdade Nacional de Direito por me surpreender tão positivamente. Valeu a pena.

RESUMO

Este trabalho, valendo-se de estudo investigativo histórico realizado a partir da análise de todas as Emendas relativas a todas as Constituições brasileiras desde a independência do Brasil, tem por objetivo a realização de um exame comparativo e qualitativo da Emenda Constitucional nº 91/2016. A constatação de algumas particularidades, como o fato de não referir-se a um dispositivo constitucional específico da Constituição e a estipulação de um prazo de 30 dias para produção de efeitos, culminou na necessidade de averiguar os requisitos de validade da EC nº 91/2016, não se restringindo aos procedimentos para a sua admissão, mas englobando os requisitos formais e materiais que envolvem o instituto. Aponta-se a incompatibilidade com o Poder Constituinte Derivado de Reforma da aprovação de uma Emenda temporária e sem referência de alteração e/ou acréscimo específico a dispositivo constitucional. Objetiva-se verificar o perfil formal das Emendas Constitucionais brasileiras, por meio do método dedutivo, tendo como premissa que as ECs, salvo em caso de específica realidade constitucional, sempre precisaram de um processo mais dificultoso; e sempre alteraram precisamente a redação dos respectivos textos constitucionais. Por último, discorre-se sobre a hipótese de a EC nº 91/2016 ter sido única na história constitucional brasileira.

Palavras-chaves: Emenda Constitucional nº 91/2016 – Constituições brasileiras – Emendas – Poder Constituinte – Processo legislativo.

ABSTRACT

This paper, based on historical research study from the analysis of all the Amendments relative to all Brazilian Constitutions since the Brazilian Independence, aims to present a comparative and qualitative examination of Constitutional Amendment No. 91/2016. The finding of some peculiarities, such as the fact of no reference to a specific constitutional provision of the Constitution and the stipulation of a period of 30 days for production purposes, resulted in the need to ascertain the validity requirements of the Constitucional Amendment No. 91/2016 is not restricted to the procedures for its admission, but encompassing the formal requirements and materials involving the institute. It is pointed out the incompatibility with the derived constitutional power the adoption of a temporary Amendment and with no alteration and/or addition to specific constitutional provision. The objective is to verify the formal profile of the Brazilian Constitutional Amendments, through the deductive method, with the premise that the Constitutional Amendments, except in case of specific constitutional reality, always needed a more difficult process; and always precisely altered the wording of the constitutional texts. Finally, it elaborates on the hypothesis that the Constitucional Amendment No. 91/2016 was unique in the Brazilian constitutional history.

Keywords: Amendment No. 91/2016 – Brazilian Constitutions – Amendments – constitutional power – legislative process.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 01 – O PODER CONSTITUINTE E A SUPREMACIA CONSTITUCIONAL	16
1.1 Origem Histórica do Poder Constituinte	16
1.1.1 Constitucionalismo antigo e medieval.....	16
1.1.2 A ascensão do constitucionalismo moderno.....	19
1.1.2.1 O modelo inglês.....	23
1.1.2.2 O modelo francês.....	23
1.1.2.3 O modelo norte-americano	26
1.1.3 A evolução do constitucionalismo e os reflexos no Brasil.....	27
CAPÍTULO 02 – O PODER CONSTITUINTE E A CONSTITUIÇÃO DE 1988	40
2.1 Considerações iniciais e características	40
2.1.1 Titularidade.....	42
2.1.2 Espécies	43
2.2 A reforma constitucional e seus limites.....	45
2.2.1 Limites formais	47
2.2.2 Limites temporais	50
2.2.3 Limites circunstanciais	51
2.2.4 Limites materiais	52
2.2.4.1 Legitimidade das cláusulas pétreas	54
2.3. O eventual controle de constitucionalidade de emendas constitucionais	55
CAPÍTULO 03 – A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 91: CARACTERÍSTICAS E COMPARATIVO HISTÓRICO	60
3.1 Considerações iniciais sobre a Emenda Constitucional	60
3.1.1 Temporariedade e provisoriedade	63
3.1.2 Não referência a dispositivo constitucional específico.....	63
3.2. Comparativo histórico	63
3.2.1 Constituição de 1988	64
3.2.2 Constituição de 1969 (EC nº 01, de 1969) e Constituição de 1967.....	66
3.2.3 Constituição de 1946	68
3.2.4 Constituição de 1937	69

3.2.5 Constituição de 1934	70
3.2.6 Constituição de 1891	71
3.2.7 Constituição do Império de 1824	72
CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

INTRODUÇÃO

O interesse por este tema específico surgiu a partir da observância da Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016 e a constatação de algumas particularidades.

A Emenda¹ possibilita alterar a filiação partidária de políticos detentores de mandatos eletivos proporcionais, além de apresentar a particularidade de não se referir a um dispositivo específico da Constituição da República, referindo-se ao texto constitucional como um todo. Ainda, destaca-se o fato de a EC estipular um prazo de 30 dias para produção de efeitos.

Tais constatações permitem iniciar um diálogo com os requisitos de validade da EC nº 91/2016, que não se restringe aos requisitos procedimentais para a sua admissão, estendendo-se aos requisitos formais e materiais.

Nesse cenário, surge a possibilidade de ocorrência de eventual declaração de inconstitucionalidade de uma norma constitucional fruto do poder constituinte derivado reformador e a necessidade de se analisar a história constitucional brasileira, com o intuito de verificar a existência de Emendas Constitucionais análogas, semelhantes à Emenda Constitucional nº 91, de 2016; em conformidade com a tese inaugural de Otto Bachof, “Normas Constitucionais Inconstitucionais?”.²

Portanto, o tema do presente trabalho apresenta relevância jurídica ao permear o debate acerca da validade de Emendas Constitucionais que apresentam particularidades – e que gozam, a princípio, de presunção de constitucionalidade –, e as consequências para a segurança jurídica do ordenamento brasileiro, norteadas pelos ditames constitucionais, conforme preleciona o princípio da Supremacia da Constituição.

O debate acerca da possibilidade de controle de constitucionalidade de uma norma constitucional surgiu, justamente, com a supramencionada obra do jurista alemão Otto Bachof, nos anos de 1950.

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

² BACHOF, Otto. Normas Constitucionais Inconstitucionais? Coimbra: Editora Almedina, 1994.

Na época, discutia-se sobre a legitimidade de uma lei fundamental promulgada por uma Assembleia Constituinte que não necessariamente refletia os anseios populares – a Lei Fundamental de Bonn.

Nesse contexto, passou-se a analisar a eventual ocorrência de normas constitucionais que poderiam ser consideradas inconstitucionais ao violarem um princípio jurídico absoluto ou o próprio sistema interno do seu texto.

Para Bachof, a discussão sobre a possibilidade da ocorrência de normas constitucionais inconstitucionais pressupunha a diferenciação do conceito de Constituição formal e Constituição material. Assim:

(...) Constituição em sentido formal será uma lei formal qualificada essencialmente através de características formais - particularidades do processo de formação e da designação, maior dificuldade de alteração - ou também uma pluralidade de tais leis: corresponderá, portanto, ao conteúdo global, muitas vezes mais ou menos acidental, das disposições escritas da Constituição.³

Alguns autores argumentam, no entanto, que a referida Teoria não seria aplicável no ordenamento jurídico brasileiro ante o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal – STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 815/DF, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 1992 e de relatoria do Ministro Moreira Alves.

O Supremo Tribunal Federal - STF, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815, do Distrito Federal, por meio da qual se intentou a invalidação dos parágrafos primeiro e segundo do artigo 45, da Constituição Federal, mais especificamente, das expressões “*para que nenhuma daquelas unidades tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados*” do §1º e da expressão “*quatro*” do §2º, ambos do art. 45, da Constituição Federal.

No caso, reconheceu-se a impossibilidade jurídica do pedido por ter se considerado incompatível a tese de hierarquia entre normas constitucionais originárias com o sistema de

³ BACHOF, op. cit., p. 39.

Constituição rígida.⁴

O presente trabalho, no entanto, não objetiva analisar com minúcias a discussão acerca da existência ou não de hierarquia entre normas constitucionais.

Em verdade, busca-se analisar a possibilidade de eventual declaração de inconstitucionalidade de normas constitucionais oriundas do Poder Constituinte Derivado de Reforma, isto é, o controle de constitucionalidade sobre emendas constitucionais, manifestação típica do Poder Constituinte Derivado de Reforma em virtude de uma invalidade na respectiva emenda constitucional ocasionada pela presença de características atípicas e que não teriam se repetido na história constitucional brasileira.

Assim, conforme determinado pelo artigo 60, §2º, da Constituição da República Federativa do Brasil⁵, a proposta de emenda à Constituição somente será considerada aprovada após votação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, sendo necessários, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Não obstante tratar-se de um procedimento que impõe maior dificuldade, até o presente momento, foram aprovadas 97 (noventa e sete) emendas à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.⁶

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815 DF. Relator Min. Moreira Alves. EMENTA: “Ação direta de inconstitucionalidade – Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras é impossível com o sistema de Constituição rígida. Na atual Carta Magna ‘compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição’ (artigo 102, ‘caput’), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte Originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma constituição. Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese de inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abarcando normas cuja observância se impôs ao próprio Poder Constituinte originário com relação às outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas e, portanto, possam ser emendadas. Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido”. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

⁵ Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Art. 60, §2º: “A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”. BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988). 53ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de

A Emenda Constitucional nº 91, de 2016, por sua vez, ao não se referir a dispositivo constitucional e estabelecer prazo de 30 (trinta) dias para a produção de seus efeitos, poderia, ao cabo, estar contrariando o próprio Poder Constituinte Derivado Reformador e, por conseguinte, poderia ser considerada uma norma inválida ao não alcançar os requisitos formais inerentes a uma emenda constitucional.⁷

Ao mesmo tempo, questiona-se se a referida Emenda Constitucional foi a única, na história constitucional brasileira, a trazer a característica da temporariedade.

Tal questionamento se deve ao fato de que esta emenda, ao prever a possibilidade de desfiliação partidária ao detentor de mandato eletivo que foi eleito por determinado partido político, determina o prazo de trinta dias para que isso ocorra; ou seja, a Emenda Constitucional nº 91, de 2016, aprovada e publicada em fevereiro de 2016, somente produziu efeitos por prazo determinado, não sendo mais possível, no presente momento, eventual alteração de filiação partidária.

Ademais, no intuito de apurar a ocorrência de violação aos requisitos formais e, portanto, aos requisitos de validade pela Emenda Constitucional em destaque em comparação com as demais emendas às Constituições brasileiras, incumbe questionar se há a prevalência de determinado perfil formal nas Emendas Constitucionais brasileiras.

No mesmo sentido, acredita-se que, a partir do presente estudo, constatar-se-á que a supramencionada Emenda Constitucional foi a única, na história constitucional brasileira, a trazer a clara característica da temporariedade, ao passo que estabelece o prazo de trinta dias para que o detentor de mandato eletivo desligue-se do partido político pelo qual foi eleito.

propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁷ Nas lições de Otto Bachof: “Ora, se uma alteração da Constituição, apesar de sua inconstitucionalidade (formal ou material), se impõe, se o direito assim produzido adquire, portanto, positividade, e se também à sua obrigatoriedade se não levantam dúvidas, provenientes da infração de direito suprapositivo, então o novo direito ter-se-á tornado ele próprio, daí em diante, direito constitucional vigente. Já não se trata nesse caso de uma revisão, mas de uma remoção (eventualmente só parcial) da Constituição que até aí existia; já se não trata de um acto, regulado pela lei constitucional e, portanto, fundamentalmente limitado, do *pouvoir constitué*, mas de um acto originário do *pouvoir constituant*, ainda que porventura praticado externamente sob a forma de uma revisão constitucional regulamentada”. BACHOF, op. cit., p. 53.

Dessa forma, imbuída pela particularidade da referida Emenda Constitucional nº 91, de 2016 em não se referir a norma constitucional, apenas à Constituição da República, o que pode vir a ser considerado um vício de forma e, portanto, um vício de validade; esta pesquisa também possui como objetivo examinar se as Emendas Constitucionais às Constituições Brasileiras sempre precisaram de um processo específico e mais dificultoso do que ao relativo à criação de normas infraconstitucionais.

Desta maneira, o tema deste trabalho, em que pese vastamente abordado pela doutrina brasileira e internacional, mostra-se deveras relevante, ante a eventual violação aos ditames constitucionais que instituem o Poder Constituinte Derivado de Reforma e à própria rigidez constitucional.

Cumprido pontuar que a metodologia de pesquisa compreende a adoção de método dedutivo, através da análise de dados coletados em sítios eletrônicos do Governo, mormente, acerca das Emendas Constitucionais às Constituições brasileiras; em cotejo com as referências doutrinárias sobre a matéria, de modo a se examinar o Poder Constituinte em geral e o Poder Constituinte Derivado de Reforma brasileiro, verificando o perfil formal das Emendas Constitucionais.

Ante o exposto, o primeiro capítulo desta Monografia irá abordar brevemente a origem histórica da doutrina do Poder Constituinte, transcorrendo os fatos históricos reputados importantes para o surgimento de uma teoria do Poder Constituinte e da supremacia constitucional; objetivando fornecer substrato teórico para a sua conceituação e diferenciação entre suas espécies.

Em um segundo momento, abordar-se-á propriamente o Poder Constituinte Derivado Reformador e suas especificidades, como o procedimento mais específico e dificultoso para alteração do texto constitucional, com especial enfoque para os seus limites materiais e formais, implícitos e explícitos de alteração da Constituição, em cotejo com os ensinamentos doutrinários existentes sobre a matéria.

O terceiro capítulo irá discorrer minuciosamente acerca da Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016 e suas particularidades. Nesse sentido, percorrer-se-á a trajetória constitucional brasileira remontando à Constituição do Império (1824) no intuito de

se verificar a existência de Emendas Constitucionais análogas, semelhantes à referida Emenda e as disposições constitucionais acerca do mecanismo de alteração dos seus respectivos textos.

Por último, será apresentada discussão sobre a possibilidade de eventual declaração de inconstitucionalidade da Emenda em comento, bem como serão expostas as conclusões obtidas a partir dos resultados alcançados pela pesquisa empírica desempenhada ao longo da graduação no curso de Direito.

CAPÍTULO 01 – O PODER CONSTITUINTE E A SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

1.1 Origem Histórica da Doutrina do Poder Constituinte

1.1.1 Constitucionalismo antigo e medieval

De acordo com o entendimento doutrinário sobre o assunto⁸, a análise evolutiva da história do constitucionalismo e das diferentes conceituações de Constituição pode, ou melhor, deve ser iniciada a partir das concepções e ideias existentes na Antiguidade greco-romana e na Idade Média sobre o poder político, seu exercício e eventual limitação. Logo, tais contribuições mais remotas consistiriam um modelo antigo de constitucionalismo (NETO; SARMENTO, 2017, p. 69).

J. J. Gomes Canotilho (2003, p. 51) esclarece que o conceito de constitucionalismo transporta um juízo de valor, podendo ser considerado, ao cabo, uma teoria normativa da política. Assim, o ilustre autor define constitucionalismo da seguinte forma: “Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”.

Com efeito, em que pese não se verificarem similaridades mais específicas com a noção de constitucionalismo moderna, que surgiu com as revoluções liberais do século XVIII e preconizava pela limitação do poder estatal e pela proteção de direitos e liberdades individuais⁹, fato é que as sociedades antigas basearam as noções de organização política ao contemplarem uma concepção, ainda que empírica, de Constituição.

(...) a utilização do termo constituição nos escritos políticos da Antiguidade e mesmo na fase seguinte, do Medievo, costumava – em muitos casos – designar um

⁸ Cf. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016; SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho. 2ª ed. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017; e SAMPAIO, José Adércio Leite. Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais. 1ª ed. Minas Gerais: Editora Del Rey, 2013; entre outros.

⁹ J. J. Gomes Canotilho resume constitucionalismo moderno como uma representação de uma “técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos”. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. 6ª reimpressão. Coimbra: Editora Almedina, 2003. p. 51.

modo de organização política ideal da sociedade, como dão conta as obras do próprio Aristóteles (ao identificar e propor uma tipologia das formas de governo), mas especialmente a ficção *República*, de Platão, a *Cidade de Deus*, de Agostinho, entre outras. (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2016. p. 43).

A organização política e social da denominada *polis* na Grécia, principalmente durante os séculos VI e IV a.C., foi de suma importância para o estabelecimento de um regime político deliberativo através da realização de assembleias entre os cidadãos gregos em praça pública para a discussão dos assuntos de interesse geral.¹⁰ Assim, por intermédio da ideia de coletividade política, com consequente limitação dos poderes dos governantes, buscava-se alcançar o bem comum da sociedade.

Cumprido pontuar, nesse contexto, que a expressão *politeia*, comumente traduzida como “Constituição”, representava um modelo ideal de organização política para que fosse alcançado o bem comum da comunidade, não se tratando necessariamente de um conteúdo jurídico que é intrínseco à noção moderna de Constituição¹¹.

Roma, por sua vez, ao reconhecer direitos civis aos seus cidadãos, acaba por reconhecer, ainda que de maneira incipiente se comparada à doutrina dos direitos e garantias individuais consagrada na Modernidade (e que será mais aprofundada na sequência), a esfera do indivíduo e, especialmente, da propriedade, em detrimento da valorização apenas da coletividade como ocorria na Grécia. Assim, os cidadãos romanos podiam casar-se, estabelecer negócios jurídicos e postular em juízo, por exemplo (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 71).¹²

¹⁰ Frise-se, no entanto, que mulheres, estrangeiros e escravos não eram contemplados por esse mecanismo de participação política, somente homens livres.

¹¹ “Havia na Grécia um regime político que se preocupava com a limitação do poder das autoridades e com a contenção do arbítrio. Contudo, essa limitação visava antes a busca do bem comum do que a garantia de liberdades individuais. A liberdade, no pensamento grego, cingia-se ao direito de tomar parte nas deliberações públicas da cidade-Estado, não envolvendo qualquer pretensão à não interferência estatal na esfera pessoal. Não se cogitava na proteção de direitos individuais contra os governantes, pois se partia da premissa de que as pessoas deveriam servir à comunidade política, não lhe podendo antepor direitos de qualquer natureza. Tal concepção se fundava numa visão organicista da comunidade política: o cidadão não era considerado em sua dignidade individual, mas apenas como parte integrante do corpo social. O cidadão virtuoso era o que melhor se adequava aos padrões sociais, não o que se distinguia como indivíduo. A liberdade individual não era objeto da especial valoração inerente ao constitucionalismo moderno”. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 70-71.

¹² “(...) embora não tenha ocorrido na Roma Antiga o desenvolvimento de uma doutrina de direitos individuais similar a que se cristalizou na Modernidade, a concepção então vigente já não demandava, como na Grécia, a absoluta submissão do indivíduo à coletividade. De fato, já despontava ali a valorização da esfera individual e da propriedade, concomitante à sofisticação do Direito Privado romano e ao reconhecimento de direitos civis ao cidadão de Roma (...)”. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 71.

Ademais, pode-se afirmar que o período republicano romano já apresentava indícios do que seria a concepção moderna de separação dos poderes ao prever instituições como o Senado, a Assembleia e o Consulado (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 71), que representavam extratos distintos da sociedade e repartiam as funções antes concentradas no rei, durante o período da realeza.

Com a queda do Império Romano no ano de 476 d.C., tem-se o início do período da Idade Média, caracterizado pela fragmentação do poder político por variadas instituições, como a Igreja, os reis e os senhores feudais, não havendo a concentração do monopólio da força por uma única instituição.

Assim, conforme leciona Ingo Wolfgang Sarlet (2016, p. 43):

(...) em que pese o constitucionalismo tenha se consolidado a partir das grandes revoluções dos séculos XVII e XVIII, formando três modelos que, ressalvadas as diferenças entre si, asseguraram as bases das experiências constitucionais posteriores, no caso, os modelos inglês, norte-americano e francês (os dois últimos definidores do assim designado constitucionalismo moderno), foi no período medieval, por meio da afirmação dos costumes e tradições (portanto, pelo direito costumeiro), que foram estabelecidas regras gerais de organização política, já a partir do século V. O próprio termo constituição (que já aparecia na obra de Aristóteles) era relacionado, na época, a uma noção empírica, não normativa, que resultou da simples transposição da descrição natural do processo de dominação dos territórios e de seus habitantes e do desenvolvimento histórico das relações de poder para a linguagem jurídica e política, onde passou a constituir um conceito também normativo, do dever ser.

Há que se ressaltar, no mesmo sentido, que já no final da Idade Média teve início o processo de formação dos Estados modernos absolutistas, com o surgimento de pactos celebrados entre o monarca e representantes da nobreza e do Clero em favor do fortalecimento da autoridade monárquica, erigindo certas limitações ao exercício do poder político. Um exemplo conhecido desse movimento de juridificação do poder – lembrando que tratou-se de um fenômeno que surgiu paulatinamente por diferentes regiões da Europa ocidental e que pode ser apontado como o início do constitucionalismo moderno –, foi a Magna Carta Inglesa de 1215, assinada pelo Rei João Sem Terra, que findava por reconhecer

liberdades somente a estamentos superiores da sociedade; faltando-lhe, portanto, a universalidade.¹³

Entretanto, apesar de o referido documento objetivar precipuamente a concessão de privilégios a um estamento superior da sociedade da época – a nobreza –, este acabou introduzindo um importante instituto para o Direito Constitucional e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, o *rule of law*.

Dessa forma, ao prometer obediência à Magna Carta elaborada pelos barões ingleses, reconheceu-se a ideia de proeminência das leis em detrimento da discricionariedade do monarca, bem como a obrigatoriedade de um procedimento justo e previsto em lei para o eventual julgamento de contendas dos cidadãos, além da garantia de acesso aos tribunais para a realização de reivindicações. Trata-se, portanto, do primórdio da noção de Estado de Direito e da consagração do princípio da legalidade.

1.1.2 A ascensão do constitucionalismo moderno

Acerca do assunto, assevera José Adércio Leite Sampaio (2013, p. 5):

A Modernidade foi caracterizada por uma série de mudanças nas artes, na filosofia, na política, na economia e no direito que conduziram a uma nova visão do mundo e da condição humana. Muitas dessas transformações como a radicalização do pensamento racionalista, a secularização da filosofia, do direito e da política, além do desenvolvimento capitalista, tiveram importância decisiva no surgimento do constitucionalismo (moderno). Racionalismo é a visão ou a doutrina que veem na razão a única fonte de conhecimento e justificação.

¹³ “Nada obstante a existência, antes do surgimento das constituições jurídicas modernas, de regras jurídicas, inclusive consolidadas em documentos, regulando as relações de poder político e mesmo vinculando os titulares do exercício do poder, tais regras (ainda que integrantes de um constituição material) não correspondem à noção moderna de constituição normativa, nascida no final do século XVIII, razão pela qual, como adverte Dieter Grimm, ‘não há que confundir os fenômenos de juridificação do poder e da constitucionalização: a constituição no sentido moderno do termo constitui uma forma peculiar de juridificação do poder e da dominação política, vinculada a determinadas condições históricas, que nem sempre estiveram presentes e que podem vir a faltar’. De fato, se alguns documentos jurídicos mais antigos, como é o caso da Magna Carta Inglesa (1215), mas especialmente das declarações de direitos inglesas do século XVII, têm sido considerados antecedentes de uma constituição jurídica no sentido moderno (...), certamente eram em muito distintos da noção de uma constituição compreendida como lei fundamental de uma comunidade política, dotada, dentre outras características, de qualidade de norma hierarquicamente superior”. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 42-43.

Somente nos séculos XVII e XVIII que surge a ideia de uma constituição formal, isto é, de uma constituição com conteúdo jurídico-normativo, expressão de um poder constituinte formal. Tal fato decorre da deflagração das chamadas “revoluções burguesas” ocorridas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França, com destaque para a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789, que representam o marco inicial do constitucionalismo moderno e remontam as bases para a posterior evolução da Teoria Constitucional.¹⁴¹⁵

As experiências revolucionárias europeias e norte-americana, sob a influência de filosofias liberais e individualistas¹⁶, contribuíram para a concretização de um perfil ideológico do constitucionalismo liberal, por meio do qual eram defendidas a garantia de direitos individuais e indisponíveis, com notório viés patrimonialista, e a limitação do poder estatal.

Dessa forma, o constitucionalismo que aqui denomina-se moderno ou liberal legitimou o surgimento do conceito de Constituição moderna, entendido como a ordenação sistemática e racional da comunidade política por meio de um documento escrito que declara as liberdades e garantias dos indivíduos, bem como fixa os limites do poder político (CANOTILHO, 2003, p. 52).

Durante a Idade Média e início da Modernidade, a sociedade organizava-se em

¹⁴ “A ideia de Constituição, tal como conhecemos hoje, é produto da Modernidade, sendo tributária do Iluminismo e das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, ocorridas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. Ela está profundamente associada ao constitucionalismo moderno, que preconiza a limitação jurídica do poder político, em favor dos direitos dos governados”. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 69.

¹⁵ “Com isso não se está a sustentar, todavia, que antes da afirmação e consolidação da noção moderna de constituição formal (jurídica) não existissem documentos jurídicos de cunho constitucional (embora em larga medida distintos dos que viriam a ser as constituições escritas no sentido moderno), consoante, aliás, demonstra de forma emblemática a experiência constitucional inglesa”. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 42.

¹⁶ “A Modernidade precisa ser compreendida – provisoriamente – com base nessa ruptura provocada pelos acontecimentos do século XVIII, que forneceriam as condições para a percepção do mundo tomando como referência novos pressupostos e que iriam lançar as bases de seu início nas revoluções científicas do século XIV. Ou seja, a Modernidade inicia-se pela fundação na Razão⁸² dos critérios que lhe dão sentido – um processo de autocertificação, como afirma Habermas -, reexaminando e reinterpretando seu passado imediato à luz de uma nova cosmovisão. A Modernidade é caracterizada, em última análise, por um lento processo de rupturas com os elementos vinculados à tradição europeia, fundada na religião. Esse processo de modernização, de desencantamento do mundo, foi muito bem apreendido por Weber ao formular sua visão do desenvolvimento do Ocidente – a partir de Kant – como produto de uma jornada de racionalização da sociedade, da cultura e da personalidade. Partindo da crítica aos impedimentos à expansão da razão, o iluminismo instauraria um novo tempo e um novo mundo, em que a felicidade, a razão e o indivíduo seriam a medida de todas as coisas. Através desses dois eixos – a crítica e a razão – o iluminismo elaborava seu projeto de mundo e seus alvos principais seriam a tradição, a religião dogmática e a moral esclarecida”. CAPELLARI, Eduardo. A Crise da Modernidade e a Constituição: Elementos para a Compreensão do Constitucionalismo Contemporâneo. p. 48-49. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82931>>. Acesso em: 29 out. 2017.

estamentos, sendo a Igreja o primeiro estado; a nobreza, o segundo; e o povo, o terceiro estado. Ao terceiro estado era delegada a realização do trabalho e o pagamento de tributos excessivos, de modo a arcar com os gastos e privilégios dos demais extratos sociais, não havendo espaço para o indivíduo ou para direitos individuais nessa estrutura organicista (SAMPAIO, 2013, p. 8-9).

A ascensão progressiva dos contratos como instrumentos capazes de estabelecer relações entre pessoas, as ideias luteranas do “indivíduo religioso” que podia estabelecer comunicação direta com Deus sem necessidade de intermediação hermenêutica da Igreja Católica¹⁷ (SAMPAIO, 2013, p. 9), aliadas aos trabalhos de pensadores como John Locke¹⁸ e Immanuel Kant; possibilitaram a ascensão do antropocentrismo e, conseqüentemente, da visão dos direitos naturais como inerentes a todos os indivíduos, não mais se tratando de privilégios de alguns.

Nesse sentido, esclarecem Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2017, p. 23) que:

O constitucionalismo liberal positivou os “direitos naturais”: as liberdades básicas, a igualdade formal, a segurança, a propriedade. Os direitos naturais eram invocados para limitar o exercício do poder político, estabelecendo esferas de liberdade individual protegidas contra o arbítrio eventual das autoridades públicas. Quando, com as “revoluções burguesas”, o liberalismo tornou-se a ideologia vitoriosa, os

¹⁷ “Do ponto de vista religioso, as ideias luteranas de comunicação direta de cada um com Deus promoveu um forte golpe no pensamento organicista. A religião era concebida como um elemento da esfera pública e a leitura da Bíblia, fonte revelada da palavra de Deus ou expressão da lei divina (Tomás de Aquino), necessitava da intermediação hermenêutica das autoridades eclesiásticas. A valorização do “indivíduo religioso” abriu uma clareira que seria vista e ocupada pelos teóricos e políticos dos séculos seguintes. Havia alguém além dos papéis sociais, além dos estados, além das famílias ou do *pater familias*: o indivíduo”. SAMPAIO, op. cit., p. 9.

¹⁸ “No complexo contexto das dissidências políticas e religiosas em que se gera o radicalismo político inglês (1681-1683), a formulação teórica do ‘direito de resistência’ e do ‘direito à revolução’ pressupunha um esforço analítico no sentido de dar contornos precisos ao chamado ‘corpo do povo’. Este ‘corpo do povo’ era sistematicamente identificado pelos *tories* com a ‘população’, a ‘multidão’, ‘as pessoas sem propriedade’. Embora a expressão ‘poder constituinte’ não surja de forma clara na obra de John Locke, considera-se que este sugeriu a distinção entre *poder constituinte* do povo, reconduzível ao poder de o povo alcançar uma nova ‘forma de governo’, e o *poder ordinário* do governo e do legislativo encarregados de prover à feitura e à aplicação das leis. Os pressupostos teóricos da sugestão de um *supreme power* identificados pela doutrina como poder constituinte são resumidamente estes: (1) o estado de natureza (*state of nature*) é de caráter social; (2) neste estado de natureza os indivíduos tem uma esfera de direitos naturais (*property*) antecedentes ou preexistentes à formação de qualquer governo; (3) o poder supremo é conferido à sociedade ou comunidade e não a qualquer soberano; (4) o contrato social através do qual o povo ‘consente’ o poder supremo do legislador não confere a este um poder geral mas um poder limitado e específico e, sobretudo, não arbitrário; (5) só o corpo político (*body politic*) reunido no povo tem autoridade política para estabelecer a constituição política da sociedade”. CANOTILHO, op. cit., p. 72-73.

direitos passaram a ser previstos expressamente nas declarações de direitos e nas constituições.

Portanto, a organização social baseada em estamentos sociais passou a ser estruturada pelo contrato, isto é, por um instrumento capaz de estabelecer relações e manifestar a vontade dos indivíduos de uma determinada sociedade e os direitos passaram a ser vistos como universais, pertencentes aos indivíduos pela sua natureza enquanto seres humanos.

Resumidamente, pode-se afirmar que o constitucionalismo moderno surgiu na Modernidade como forma de superar o Estado Absolutista, vindo a consagrar a ideia de limitação jurídica do poder do Estado em favor da liberdade do indivíduo (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 72).¹⁹ Dos acontecimentos históricos mais importantes para o seu desenvolvimento, destacam-se: a ascensão da burguesia, as noções de racionalismo e antropocentrismo, ligadas ao ideário iluminista, e também a Reforma Protestante, que findou com a unidade religiosa na Europa e permitiu o surgimento do “indivíduo religioso”.

O constitucionalismo moderno somente foi possível com a organização dos Estados modernos e a substituição do antigo estado de coisas de pluralismo político pelo monismo, com a concentração da produção normativa nas mãos do Estado.

Assim, o momento constitucional ora em análise encontra suas bases na separação dos poderes como mecanismo de contenção dos arbítrios estatais; na garantia dos direitos individuais como prestações negativas do Estado e, por último, na necessidade de legitimação do governo pelos governados através da expressão de seu consentimento (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 74). Pode-se afirmar, portanto, que o constitucionalismo moderno inaugurou a concepção de Estado de Direito, ou seja, de um Estado pautado e limitado por leis, na separação dos poderes, e na prevalência dos direitos individuais fundamentais.

¹⁹ “O jusnaturalismo antigo e medieval era objetivista: a lei natural correspondia a uma ordem objetiva, criada por Deus, a qual não poderia deixar de ser observada pelo Estado. O jusnaturalismo moderno, de tipo lockeano, é subjetivista: identifica determinados ‘direitos naturais’, atribuídos aos indivíduos, que não podem ser violados pelas autoridades públicas, tendo sido ressalvados no pacto social”. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 74.

Ante o exposto, discorrer-se-á brevemente sobre os modelos mais marcantes e representativos desse período.

1.1.2.1 O modelo inglês

Em conformidade com o anteriormente exposto, o poder real já experimentava limitações desde a Magna Carta de 1215, documento que primeiro estabeleceu normas semelhantes às noções modernas de Estado de Direito e princípio da legalidade. No entanto, somente no século XVII, com a Revolução Gloriosa (1688), a deposição da dinastia Stuart e afirmação da supremacia política do Parlamento em detrimento do poder da Coroa, que, ao cabo, instaurou-se um regime que privilegiava os direitos individuais.

Isto posto, o constitucionalismo inglês, ao contrário dos demais modelos em destaque, não se coaduna à ideia de um poder constituinte que reflete a vontade do constituinte originário ou no exercício abstrato da razão, tratando-se, portanto, de um modelo historicista, que respeita as tradições constitucionais do povo britânico.²⁰

O modelo constitucional inglês, assim como afirma Luís Roberto Barroso (2013, p. 32 e ss.)²¹, é fruto de um amadurecimento histórico, o qual permitiu que se prescindisse de uma Constituição escrita – em que pese a existência de documentos de natureza constitucional. Diz o autor: “Embora a Revolução Inglesa não tenha tido o tom épico e a ambição de propósitos da Revolução Francesa, o modelo inglês projetou sua influência sobre diferentes partes do mundo, diretamente ou indiretamente (através dos Estados Unidos)”.

1.1.2.2 O modelo francês

A Revolução Francesa foi ocasionada por uma grave crise no plano político-econômico do reino francês, a qual ocasionada, principalmente, por gastos com intervenções militares em

²⁰ Uma ideia central do constitucionalismo inglês é a de respeito às tradições constitucionais. (...) A ideia do exercício do poder constituinte, por meio da ruptura com o passado, com a refundação do Estado e da ordem jurídica, é estranha ao modelo constitucional inglês, que se assenta no respeito às tradições imemoriais. Nesse sentido, o constitucionalismo britânico é historicista, já que baseia a Constituição e os direitos fundamentais nas tradições históricas do povo inglês, e não em um ato de vontade do constituinte ou no exercício abstrato da razão. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 75.

²¹ Cf. BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª ed. 3º tiragem. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

conflitos externos, como seu apoio à guerra de independência das treze colônias americanas; bem como pelos gastos excessivos e privilégios da nobreza proprietária. Tal cenário culminou na convocação dos Estados Gerais, espécie de assembleia parlamentar que não se reunia desde 1614, integrada por membros da sociedade estratificada em nobreza, clero e terceiro estado (BARROSO, 2013, p. 47-48).

Luís Roberto Barroso em sua obra “Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo” (2013, p. 48), destaca que a referida Revolução não foi, a princípio, contra a monarquia, mas sim contra o absolutismo, os privilégios da nobreza e do clero e contra as relações de feudalismo. Aliás, durante a primeira fase da Revolução (1789-1792)²², objetivou-se a criação de uma monarquia constitucional e parlamentar, na qual o rei passava a desempenhar a sua função enquanto monarca a partir de uma ideia de representante da nação, e não por ser detentor de um poder absoluto.

A teoria do poder constituinte começa a ser pensada na França como forma de legitimar politicamente o Estado de Direito burguês inaugurado dentro do processo revolucionário instaurado, surgindo, assim, a fórmula do *pouvoir constituant* defendida por Emmanuel Joseph-Sieyès²³ como instrumento de luta contra a monarquia absolutista e manifestação da soberania do povo. Dessa maneira, o Poder Constituinte surge como uma das categorias políticas mais importantes do constitucionalismo moderno (CANOTILHO, 2003, p. 65).

O autor português J. J. Gomes Canotilho registra em sua obra os momentos fundamentais da teoria do poder constituinte de Sieyès (CANOTILHO, 2003, p. 73, grifo do

²² “A Revolução passaria ainda por fases diversas, marcadas pelo radicalismo das facções políticas, no plano interno, e pela hostilidade das monarquias europeias, que estiveram em guerra com a França entre 1792 e 1800. A instabilidade política e institucional levou à execução do rei, acusado de traição, e à instauração da República, dando início ao período conhecido como o do governo da *Convenção* (1792-1795). Após a derrocada do *Terror* e de Robespierre, sobreveio o período historicamente conhecido como o do *Diretório* (1795-1799), no qual se procurou, sem sucesso, edificar um republicanismo moderado. A fragilidade política desse governo colegiado e o sucesso militar nas campanhas externas deram ensejo à ascensão do exército e de seus generais. Coube a um deles, Napoleão Bonaparte, deflagrar, em novembro de 1799, o golpe de Estado conhecido como 18 Brumário, marco inicial de uma fase decisiva da história francesa e europeia – a era napoleônica –, na qual ele exerceu o poder como cônsul, ditador e imperador, sucessivamente, até que a sorte viesse a lhe faltar no campo de batalha, em 1814, levando à sua abdicação”. BARROSO, op. cit., p. 49.

²³ “Constata-se que, embora não fosse o interesse manifesto do abade francês a publicação de um tratado filosófico sobre o poder constituinte, sua obra ‘O que é o terceiro estado?’ exerceu um importante papel em sedimentar uma linha de investigação para o direito público continental: é preciso pensar no poder que elabora a constituição, seus limites, sua função, seu procedimento”. CAMPOS, Juliana Diniz. As Origens do Poder Constituinte: um resgate da obra de Sieyès e suas múltiplas releituras pela doutrina publicista continental. Revista da Faculdade de Direito da UERJ. V.1, n. 25, 2014, p. 172. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/8032/9122>>. Acesso em: 29 out. 2017.

autor):

(...) (1) recorte de um poder constituinte da *nação* entendido como poder *originário* e *soberano*; (2) plena liberdade da nação para criar uma constituição, pois a nação ao ‘fazer uma obra constituinte’, não está sujeita a formas, limites ou condições preexistentes. (...) O poder constituinte antes de ser constituinte é desconstituinte porque dirigido contra a ‘forma monárquica’ ou ‘poder constituído pela monarquia’. Uma vez abolido o poder monárquico, impõe-se uma ‘reorganização’ em um dar ‘forma’, uma reconstrução da ordem jurídico-política. O **poder constituinte** da Nação entende-se agora como poder reconstituente informado pela ideia criadora e projectante da instauração de uma nova ordem política plasmada numa constituição. Os poderes conformados e regulados por esta constituição criada pelo poder constituinte (inclusive o poder de rever ou emendar a constituição – *poder de revisão*) seriam **poderes constituídos**.

Uma indubitável conquista da Revolução Francesa foi o fim do Antigo Regime, consumando a conquista do Estado pela burguesia e “(...) valores como o sufrágio universal, a soberania popular, a separação de Poderes, a proteção dos direitos individuais, com ênfase nas liberdades públicas, na igualdade formal e na propriedade privada” (BARROSO, 2013, p. 50).

Desse modo, dentro do processo revolucionário francês, a função da constituição era a de criação de um novo modelo de organização do poder político, imbuída pela transformação vivida na estrutura social (CAMPOS, 2014, p. 167). Em outras palavras, a nova Constituição viria a refletir o rompimento com o regime absolutista e a consolidar uma nova ordem política, também pautada na própria Constituição.²⁴

A restauração monárquica de 1814-1815 ocorrida após a era napoleônica, por sua vez, representa a consolidação dos referidos valores, o término dos privilégios do clero e da nobreza – Primeiro e Segundo Estados, como denomina o abade Sieyès em sua obra –, do absolutismo e o início de uma nova fase constitucional com a Carta Magna do mesmo ano (1814).

²⁴ “Na França, ao contrário, quer-se um fundamento teórico para o novo, algo que a razão explique e estimule, cabendo-lhe bem a discussão sobre o *pouvoir constituant*, titulado pelo povo ou nação, que não deixe propositalmente nenhum traço do princípio dinástico. (...) Se, na Inglaterra, a continuidade era garantia da mudança social e política, na França, ao contrário, era a sua negação”. SAMPAIO, op. cit., p. 244.

1.1.2.3 O modelo norte-americano

O modelo norte-americano diferencia-se do historicismo inglês e privilegia a ideia de poder constituinte.²⁵

Colonos ingleses, a partir do século XVII, passaram a povoar a costa leste da América do Norte, formando colônias leais à Coroa britânica e que, no entanto, gozavam de certa autonomia. Os conflitos com a metrópole surgiram em meados do século seguinte com o surgimento de restrições econômicas e imposições tributárias, o que deu início a uma guerra revolucionária que perdurou até, aproximadamente, o ano de 1781 quando foram ratificados os *Articles of Condeferation* (*Artigos da Confederação*, livre tradução) e criada uma confederação entre as treze colônias (BARROSO, 2013, p. 37-38).

Em seguida, ou melhor, no ano de 1787, instalou-se a Convenção da Filadélfia, que logo abandonou o projeto de revisão dos mencionados Artigos da Confederação para debruçar-se na confecção de uma Constituição. Dessa forma, “a primeira Constituição escrita do mundo moderno passou a ser o marco simbólico da conclusão da Revolução Americana em seu tríplice conteúdo: a) independência das colônias; b) superação do modelo monárquico; c) implantação de um governo constitucional (...)” (BARROSO, 2013, p. 39).

O autor J. J. Gomes Canotilho (2003, p. 70) afirma que “a conhecida fórmula preambular ‘*We the people*’ indicia com clareza uma dimensão básica do poder constituinte: *criar* uma constituição”.

Nesse sentido, ressalte-se que antes mesmo da aprovação da Constituição dos Estados Unidos pela Convenção da Filadélfia, Constituição esta que possui a “fórmula” salientada por J. J. Gomes Canotilho; a ideia de proteção dos indivíduos à discricionariedade e arbítrios do Estado, bem como de limitação do poder do governante já se encontravam enraizadas na sociedade estadunidense, em sua maioria composta por imigrantes europeus que fugiam da

²⁵ Nos Estados Unidos, encontramos o cruzamento dos dois modelos: o momento originário é único e irrepetível como a simbolização de um contrato social fundante (dimensão abstrata), materializado num texto constitucional (dimensão concreta) que, como a Bíblia, é supremo e inspirador de uma religião civil (dimensão transcendente), propondo-se, ademais, a unir os cidadãos em torno da ideia de governo limitado para garantir-lhes os direitos naturais ou morais (objetivo concreto, tangível e mobilizante)”. SAMPAIO, op. cit., p. 244.

perseguição religiosa.²⁶

1.1.3 A evolução do constitucionalismo e os reflexos no Brasil

O Brasil claramente foi influenciado pelas referidas experiências constitucionais, precursoras do constitucionalismo liberal (BARROSO, 2013, p. 32 e ss.).

Durante o século XIX, consolida-se o Estado moderno sob a forma de *Estado de direito*, de modo que as primeiras constituições escritas, surgidas nesse período, incorporam normas de limitação do poder e proteção de direitos individuais em face do Estado (BARROSO, 2013, p. 62-63).²⁷

A Constituição do Império de 1824, outorgada por Dom Pedro I após a ruptura de laços com Portugal, até então, na lógica mercantilista, metrópole de um país colônia; previa em seu texto a forma de governo monárquica, a concepção de um Estado unitário e um quarto poder – o Poder Moderador, para além dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, norteando-se pelo princípio da separação dos poderes (apesar de ter inovado com a previsão do Poder Moderador delegado privativamente ao Imperador como forma de manter o equilíbrio e a harmonia entre os demais poderes).

No mesmo sentido:

Apoiada numa pluralidade de matizes teóricas, como a experiência constitucional da Espanha (1812) e da França (1814),²⁸ bem como o pensamento político de Benjamin Constant, o modelo expresso na Constituição de 1824 resultou da tentativa de conciliar os princípios do liberalismo à manutenção da estrutura sócio-econômica e da organização política do Estado monárquico e escravocrata que emergira da

²⁶ “O modelo constitucional norte-americano também bebeu nas fontes do jusnaturalismo liberal, como evidencia o texto da Declaração de Independência do país. E a ideia de ruptura com o passado, por meio do exercício do poder constituinte, é igualmente cultivada nos Estados Unidos, inclusive pela valorização da sabedoria e do espírito público dos constituintes – os ditos ‘Pais Fundadores’ (*Founding Fathers*) –, que chega às raias da mistificação”. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 78.

²⁷ “A noção de *democracia* somente viria a desenvolver-se e aprofundar mais adiante, quando se incorporam à discussão ideias como fonte legítima de poder e representação política. Apenas quando já se avançava no século XX é que seriam completados os termos da complexa equação que traz como resultado o Estado democrático de direito (...)”. BARROSO, op. cit., p. 63.

²⁸ A Constituição francesa de 1814 foi outorgada por Luís XVIII no contexto da Restauração – período que corresponde ao regresso da França à monarquia, limitada, no entanto, pela Constituição de 1814; período este contrarrevolucionário, instaurado em reação à Revolução Francesa.

Independência. A Constituição outorgada não apenas modelou a formação do Estado, como teve importante papel na garantia da estabilidade institucional necessária à consolidação do regime monárquico. (CABRAL, Dilma. Constituição de 1824. Arquivo Nacional. Memória da Administração Pública Brasileira – MAPA, 2014).

Ademais, cumpre pontuar que a Carta Magna de 1824 definia juridicamente o que se entendia como cidadão²⁹, tratando-se de uma condição usufruída por alguns, aos quais era assegurada a inviolabilidade dos direitos civis e políticos, tendo por base as concepções de liberdade, propriedade e segurança individual. Apesar de, na prática, a Constituição do Império tentar equilibrar os ditames liberais com um Estado absolutista monárquico e escravagista, esta preocupou-se em estabelecer em seu corpo a igualdade formal entre os cidadãos, o que não deixou de representar um avanço para a época.

Em que pese o *Imperio do Brazil* ter proclamado o Catolicismo como a religião do Império³⁰, não se tratando, portanto, de um Estado laico, a Carta constitucional de 1824 previa em seu texto a liberdade religiosa, além da liberdade de expressão, dentre outros direitos.

A Constituição de 1891 consubstanciou-se em um grande marco histórico brasileiro em matéria, sobretudo, jurídica, porquanto inaugurou a forma de governo republicana, sob o sistema do presidencialismo após a queda da monarquia e Proclamação de República em 1889³¹; além da forma de Estado federativa e da tripartição de poderes, com a consequente

²⁹ “TÍTULO 2º Dos Cidadãos Brasileiros. Art. 6. São Cidadãos Brasileiros I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingênuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação. II. Os filhos de pai Brasileiro, o Os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio. III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorviço do Imperio, embora eles não venham estabelecer domicilio no Brazil. IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residência. V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalização”. BRASIL, Constituição de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 29 out. 2017.

³⁰ “A relação entre a Igreja Católica e o Estado era regulada pelo regime de padroado, segundo o qual os clérigos eram pagos pelo próprio governo, o que os equiparava a funcionários públicos. Ao Imperador competia ‘nomear bispos e prover os benefícios eclesiásticos’ (art. 102, II), assim como conceder ou negar beneplácito às bulas papais e decisões emanadas da Santa Fé (art. 102, XIV) para que tivessem validade no território brasileiro”. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 101-102.

³¹ “Havia, basicamente, três linhas no movimento republicano do final do 2º Reinado. Uma, de viés liberal e urbano, associava a República à garantia dos direitos individuais, à federação e ao fim do regime escravista. Outra vertente, originária do Estado de São Paulo, ligava-se à burguesia cafeeira e adotava uma perspectiva conservadora, interessando-se pela autonomia das províncias, mas não pela defesa dos direitos individuais ou pelo fim da escravidão. A terceira linha era positivista, influenciada pelas ideias filosóficas de Auguste Comte, que defendia uma ditadura republicana como a forma ideal de governo para a época, e tinha grande penetração

extinção do Poder Moderador.

No entanto, há que se ressaltar que o referido texto constitucional revelou sua inspiração liberal ao incorporar uma gama de direitos e liberdades, como o direito pleno à propriedade, a liberdade de expressão, a liberdade religiosa, a liberdade de associação e a liberdade de reunião. No mesmo passo, a Constituição inovou ao prever diversas garantias processuais e penais, tendo constitucionalizado o instituto do *habeas corpus*. Além disso, houve a constitucionalização da separação entre Estado e Igreja, estabelecendo a laicidade do Estado brasileiro.

A doutrina, por outro lado, critica o fato de a Constituição de 1891 ter estatuído apenas direitos individuais voltados à limitação dos poderes do governante, ao contrário da Constituição do Império, que, nesse ponto, também previa direitos de natureza positiva (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 112-113).

Com o desenvolvimento do capitalismo, da industrialização e de um individualismo exacerbado, o Estado liberal burguês paulatinamente caminhou rumo ao seu colapso; não mais se demandando do Estado prestações negativas, de não intervenção na esfera individual dos cidadãos, mas, ao contrário, prestações positivas que atendessem os anseios dos trabalhadores explorados e das demais parcelas que se encontravam à margem da sociedade por conta da expressiva desigualdade social.³²

Nesse contexto, o Estado passa a atuar mais diretamente na economia³³ e no âmbito das relações sociais, incorporando funções ligadas à prestação de serviços públicos, sob a justificativa de promoção da igualdade material, através de políticas públicas redistributivas e

nos nossos meios militares, bem como entre os políticos do Rio Grande do Sul. Foram os militares, sob a chefia de Deodoro da Fonseca, que promoveram o movimento que resultou na Proclamação da República. Nesse movimento, praticamente não houve participação popular. O povo não passou de mero expectador atônito dos acontecimentos de novembro de 1889". SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 109.

³² "Uma série de fatores contribuiu para a crise do Estado Liberal no final do século XIX e início do século XX. Na Europa Ocidental, a industrialização acentuara dramaticamente o quadro de exploração humana, que o Estado absenteísta não tinha como equacionar. A pressão social dos trabalhadores e de outros grupos excluídos, aliada ao temor da burguesia diante dos riscos e ameaças de rupturas revolucionárias inspiradas no ideário de esquerda, levaram a uma progressiva mudança nos papéis do Estado, que ensejou, por sua vez, a cristalização de um novo modelo de constitucionalismo". Ibid., p. 82.

³³ "No início do século XX, o liberalismo econômico entra em crise profunda. O desemprego e a inadimplência eram crescentes. Os produtos perdiam preço nos mercados internos e no mercado internacional. Esses processos se estimulavam reciprocamente. A economia de mercado, sem amarras, se mostrava incompatível com o desenvolvimento econômico e com a estabilidade social". Ibid., p. 82.

maior investimento em setores como saúde e educação. Assim, “o constitucionalismo social não renega os elementos positivos do liberalismo (...) mas antes pugna por conciliá-los com a busca da justiça social e do bem-estar coletivo” (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 84).

Os exemplos mais conhecidos do constitucionalismo social, que objetivava conciliar os direitos individuais com a promoção da igualdade material, por meio da intervenção do estatal na economia e da garantia de direitos sociais – considerados direitos fundamentais de segunda geração –, foram a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919; que também serviram de inspiração para a Constituição brasileira de 1934.

Como dito, a crise do liberalismo permeava o âmbito constitucional externo ao Brasil (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 117). No âmbito interno, Getúlio Vargas, através do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, chefiava o Governo Provisório, estado de exceção que perdurou até a promulgação da Constituição de 1934. Nesse ínterim, eclodiu a chamada Revolução de 1932, ou Revolução Constitucionalista de São Paulo, que coadunava pensamentos heterogêneos e, por que não, contraditórios, ao passo que conviviam idealistas que lutavam pelo fim do estado de exceção e oligarcas que haviam sucumbido na Revolução de 1930 que culminou no Governo Provisório de Getúlio Vargas.³⁴

Entretanto, a Constituição de 1934 veio a apaziguar os ânimos, ao menos temporariamente, e inaugurou o constitucionalismo social no Brasil, prevendo direitos outrora não previstos nas Constituintes anteriores, como os direitos sociais e os direitos trabalhistas. Uma inovação que merece destaque foi o estabelecimento do sufrágio universal, em outras palavras, o voto feminino, possibilitando às mulheres o exercício de seus direitos políticos. Com relação às instituições, a Carta de 1934 manteve a forma de Estado federativa, a forma de governo republicana e o sistema de governo presidencialista, além da separação dos poderes.

³⁴ Na visão de Luís Roberto Barroso, “O discurso acerca do Estado atravessou, ao longo do século XX, três fases distintas: a pré-modernidade (ou Estado liberal), a modernidade (ou Estado social) e a pós-modernidade (ou Estado neo-liberal). A constatação inevitável, desconcertante, é que o Brasil chega à pós-modernidade sem ter conseguido ser liberal nem moderno. Herdeiros de uma tradição autoritária e populista, elitizada e excludente, seletiva entre amigos e inimigos – e não entre certo e errado, justo ou injusto –, mansa com os ricos e dura com os pobres, chegamos ao terceiro milênio atrasados e com pressa”. BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. Revista da EMERJ, v. 4, n. 15, 2001, p. 14. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.

Em uma perspectiva mais atual, os autores Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2017, p. 86, grifo nosso) afirmam que:

No que toca aos direitos sociais, o fim do constitucionalismo social seria moralmente inaceitável em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, caracterizados por grande injustiça social e desigualdade material. **Não há, em contextos como o nosso, como subtrair do constitucionalismo um conteúdo social**, que imponha, por cima das deliberações da política ordinária, o dever do Estado e da sociedade de reduzirem a miséria e a desigualdade, e possibilitarem a fruição efetiva de direitos fundamentais pelos integrantes dos setores mais vulneráveis da sociedade.

Após esta interessante e cabível observação, seguiremos a trajetória histórica do constitucionalismo no cenário internacional e no Brasil.

A Constituição de 1934, todavia, vigorou somente até 10 de novembro de 1937, quando foi outorgada a Constituição de 1937 por Getúlio Vargas – apelidada de Constituição *polaca*³⁵ –, juntamente com a implantação da ditadura do Estado Novo. Assim, a Nova Constituição distinguiu-se por seu autoritarismo ao não realizar concessões à democracia liberal sob a justificativa de perigo iminente de guerra civil e avanço do comunismo.³⁶

Assemelhando-se aos moldes dos governos totalitários surgidos na Europa, a Constituição de 1937 previu um Estado corporativista, autoritário e centralista, rompendo com a tradição liberal dos textos constitucionais anteriores. Ademais, a Constituição estabelecia a realização de um plebiscito nacional para a sua aprovação (art. 187)³⁷, o qual nunca foi convocado.

³⁵ O apelido foi empregado em virtude na inspiração da Carta Magna de 1937 na Carta ditatorial polonesa de 1935, de claro viés fascista. Por fascismo entende-se um movimento que surgiu no início do século XX na Europa, a princípio, na Itália de Mussolini, que promovia um ideal autoritário nacionalista, por meio do qual pregava-se a constituição de um Estado totalitário e o repúdio ao comunismo. Definição desenvolvida livremente pela autora.

³⁶ “Falava-se na ‘extremação de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, a resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência de guerra civil’, e na ‘infiltração comunista, que se torna cada dia mais profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente’. Afirmou-se que no regime anterior, ‘não dispunha o Estado dos meios normais de preservação e defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo’”. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 124.

³⁷ Art. 187: “Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República. (Vide Lei Constitucional nº 9, de 1945)”. BRASIL, Constituição de 1937.

Houve também a dissolução do Poder Legislativo, não somente da União, mas de todas as esferas federativas (art. 178), concentrando os poderes nas mãos da figura do Presidente da República, chefe do Poder Executivo, que deveria expedir decretos-leis enquanto não houvesse a eleição de um novo Parlamento. Tal eleição, no entanto, só ocorreria após o supramencionado plebiscito. Portanto, em que pese a Carta constitucional ter mantido nominalmente os três poderes – Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário –, não havia uma preocupação com a harmonia e o equilíbrio entre eles (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 124-125).

Em seguida, mais precisamente, no ano de 1939, iniciou-se a II Guerra Mundial, infortúnio na História mundial no qual se vivenciou o Holocausto e a ascensão do nazismo. O triste conflito militar, de abrangência global, findou em 1945 com a derrota da Alemanha e Itália. Logo após o término da II Guerra Mundial, surgiu um movimento de polarização entre as Nações dos apoiadores do capitalismo, representado pelos Estados Unidos, e dos apoiadores do comunismo, representado pela União Soviética, em um contexto que ficou conhecido como Guerra Fria.

A experiência da II Guerra Mundial serviu, ao menos, para que se inaugurasse algo que ficou conhecido como “constitucionalismo global” (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 131). A Declaração Universal dos Direitos dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – organização esta fundada ao fim da guerra, em outubro de 1945 –, representou um importante passo na defesa da igualdade e da dignidade de pessoas ao reconhecer que todas as pessoas devem usufruir de seus direitos e liberdades fundamentais.

Nessa época, diversos Estados elaboraram as suas constituições, o que não foi diferente no Brasil. A Constituição de 1946 foi contemporânea a esse movimento de ressignificação e consagração da democracia e do princípio da dignidade da pessoa humana, o que também veio a refletir em seu texto.

Assim, a Constituição de 1946 buscou atender aos clamores internos por reconstitucionalização e redemocratização pós a ditadura de Vargas, afastando-se do completamente do autoritarismo e promovendo um Estado Social em harmonia com as concepções de democracia e liberalismo político. Dessa forma, a nova Carta Magna objetivou

restaurar a ordem constitucional anterior ao período de Estado Novo.

Acerca especificamente do aspecto político-institucional, a Constituição ora em comento restabeleceu o federalismo como forma de Estado, a forma republicana de governo, bem como o presidencialismo como sistema de governo; além de ter consagrado a separação dos poderes.

No campo dos direitos e garantias, reconheceu-se o voto direto e secreto, bem como o sufrágio universal. Os direitos trabalhistas continuavam albergados pela Constituição e mantinha-se a intervenção estatal na economia e na ordem social. Inovou-se, no entanto, ao condicionar a propriedade à promoção do bem-estar social.

Com relação à Constituição de 1946 na realidade nacional, os autores Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2017, p. 135 e ss.) discorrem sobre os momentos de instabilidade política e institucional, ocorridos durante a sua vigência. Confira-se:

A Constituição de 1946 vigorou formalmente por mais de 20 anos, sendo derogada em janeiro de 1967 por nova Carta. Houve, sob sua égide, momentos de democracia e estabilidade institucional, e outros, extremamente conturbados, em que a Constituição teve pouca importância. O primeiro momento se estende de 1946 até setembro de 1961, quando, no contexto de séria crise política, foi aprovada a Emenda nº 4, que instituiu o parlamentarismo. O segundo momento vai de 1961 até o golpe militar de 1964, e passa pela volta ao presidencialismo, com a edição da Emenda nº 6, em janeiro de 1963. E o terceiro momento corresponde ao período em que a Constituição conviveu com o arbítrio militar, estendendo-se de abril de 1964 até a sua revogação, em janeiro de 1967.

Na mesma perspectiva, ressalta Ingo Wolfgang Sarlet (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2016, p. 244):

(...) não foram poucas as crises institucionais registradas sob a égide da Carta de 1946, que, ao final, levaram à revogação gradativa da ordem constitucional por força do golpe militar de 1964. No que diz com as reformas constitucionais levadas a efeito, a mais significativa (embora efêmera e de questionável legitimidade) resultou na instauração, pela primeira vez no regime republicano brasileiro, do parlamentarismo como sistema de governo, mediante a EC 4, de 2 de setembro de

1961, votada às pressas por ocasião da renúncia de Jânio Quadros, e em face da resistência, por parte dos setores reacionários da política nacional, ao nome do então Vice-Presidente João Goulart. Rapidamente rejeitado por ocasião de consulta plebiscitária, o parlamentarismo foi relegado ao esquecimento, e a sucessão de percalços vivenciados durante o governo de João Goulart acabaram levando ao ocaso da ordem democrática, quando, em 1º de abril de 1964, assume o poder um Comando Militar ‘Revolucionário’, destituindo o poder civil e instaurando a ditadura militar, que perduraria até o ano de 1985, impulsionada pelos sucessivos Atos Institucionais, bem como em virtude das possibilidades oferecidas pela própria Constituição de 1967 e sua Emenda 1/1969 (...).

Conforme exposto, com o golpe militar deflagrado em abril de 1964, instaurou-se uma nova ordem política no cenário brasileiro, que ensejou o término do período democrático e (novamente) a instauração de uma ditadura em consequência de uma articulação para impedir a posse de João Goulart, então Vice-Presidente, ante a renúncia de Jânio Quadros.

Nesse ínterim, o golpe militar foi formalizado pela expedição do Ato Institucional nº 1, que afirmava em seu texto ser uma emanção do poder constituinte originário, determinando que a Constituição de 1946 continuaria a ser válida acerca das matérias que não fossem previstas pelo referido Ato e que não o contrariassem.

Surge em 1967 a ideia de elaborar uma nova Constituição, tendo em vista a edição de diversos Atos Institucionais. Assim, elaborou-se a Constituição, que entrou em vigor em março de 1967, sob forte influência da Constituição autoritária de Getúlio Vargas, de 1937. Foram retomadas as noções de poder centralizado na União e no Presidente da República, bem como permitiu-se a suspensão de direitos e garantias individuais, em que pese ter havido uma preocupação em preservar uma fachada liberal e prever os referidos direitos e garantias em capítulo generoso de seu extenso texto (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 144-145).

Na sequência, houve a decretação do Ato Institucional nº 5, por meio do qual possibilitou-se, em apertada síntese, a cassação de mandatos eletivos, a suspensão de direitos políticos pelo Poder Executivo e a competência da Poder Executivo para legislar durante o recesso do Congresso Nacional. Trata-se de um período de recrudescimento da ditadura militar, com perseguições, tortura e censura dos meios de comunicação e dos cidadãos que ousassem contrariar o regime.

Assim, em outubro de 1969, foi outorgada a Constituição de 1969³⁸, sob a forma de Emenda Constitucional nº 1, de 1969, tendo como fundamento jurídico os Atos Institucionais nº 5 e nº 16 (AI-5 e AI-16).³⁹ A referida Carta veio apenas a corroborar o retrocesso na previsão de direitos fundamentais, tendo ocorrido, durante a sua vigência, o auge da repressão da ditadura militar.

Após o governo de Médici e sua substituição pelo general Geisel, inicia-se o processo de distensão do regime, que perdura durante o governo de seu sucessor, o General João Batista de Figueiredo, até a eleição indireta de um Presidente da República civil, Tancredo Neves⁴⁰ e o consequente mandato de José Sarney, por conta do falecimento de Tancredo, culminando no término da ditadura militar. Dessa forma, através da edição da Emenda Constitucional nº 26, de 1985⁴¹, convocou-se a Assembleia Nacional Constituinte e deu-se início à elaboração da Constituição de 1988, marco normativo constitucional da transição política e, principalmente, da redemocratização do Brasil.

Em síntese, pode-se afirmar que

³⁸ Afirma José Afonso da Silva: “Teórica e tecnicamente, não se trata de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que, verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado”. SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, 5. ed., p. 78 apud. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 148.

³⁹ “O primeiro estabelecia, no seu art. 2º, §1º, que, enquanto o Congresso estivesse em recesso, o Presidente da República poderia legislar sobre todas as matérias; e o segundo dispunha, no seu art. 3º, que, até a posse do novo Presidente da República, a Chefia do Executivo seria exercida pelos Ministros militares. Para justificar a medida, afirmou-se nos *consideranda* da Carta outorgada, que, tendo em vista os referidos atos institucionais, ‘a elaboração de emendas à Constituição, compreendida no processo legislativo (art. 49, I), está na atribuição do Poder Executivo Federal’”. Id., p. 148.

⁴⁰ “Durante toda a ditadura militar, especialmente após o Ato Institucional nº 5, mobilizou-se a sociedade brasileira contra os abusos e excessos praticados pelo então regime vigente. A inúmeras e crescentes tentativas de mudança culminaram com a eleição da chapa de Tancredo Neves para a Presidência da República, fato que, segundo palavras do próprio Tancredo, significava o início de uma nova Era, isto é, de uma *Nova República*”. BONIZZATO, Luigi; REIS, José Carlos Vasconcellos dos. Direito Constitucional – Questões Clássicas, Contemporâneas e Críticas. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 27.

⁴¹ Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985: “Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: **Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.** Art. 2º. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente. **Art. 3º A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.** Art. 4º **É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares. (...)**”. BRASIL. Constituição de 1967. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc26-85.htm>. Acesso em: 29 out. 2017. Grifo nosso.

(...) o que o Brasil experimentou no período de 1964 até a promulgação da CF de 1988 foi um processo complexo de ruptura, ascensão, auge e distensão de uma ditadura, seguida de uma reconstitucionalização democrática e pacífica, que viabilizou uma nova ordem constitucional capaz de assegurar a estabilidade institucional ao País (...). As origens do movimento que culminou na edição da EC 26/1985, e da correlata convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, remontam à transição do regime ditatorial de 1964, em direção à ‘abertura política’, iniciada ainda no Governo Ernesto Geisel e consolidada durante o Governo do General João Batista Figueiredo, que propiciou a abertura do sistema partidário e promoveu a aprovação da Lei de Anistia, num contexto social e político marcado por um crescimento das reivindicações dos diversos setores da sociedade e uma articulação da sociedade civil, sob a direção de instituições representativas, como a OAB, a CNBB e as principais entidades sindicais. (...) o que se pode designar de um ‘impulso constituinte’, ou seja, o modo pelo qual se inicia o processo constituinte, por si só não retira a plena legitimidade da nova ordem constitucional, desde que esta possa ser reconduzida a uma Assembleia Constituinte livre e soberana (embora não exclusiva, como, aliás, era preferência de muitos), marcada por uma participação popular e por um processo de deliberação sem precedentes na história brasileira e mesmo digna de nota no contexto internacional. (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2016, p. 246-247).

A Constituição de 1988, promulgada em 05 de outubro de 1988, corporificou o movimento de reconstitucionalização democrática em seu texto constitucional sem precedentes na história do Brasil, vindo a contribuir com o constitucionalismo mundial ao incorporar tendências na esfera do direito constitucional (MARINONI, MITIDIERO, SARLET, 2016, p. 250).

Assim, a Constituição Cidadã de 1988 pode ser considerada a mais avançada da história constitucional brasileira. Dirigente e analítica, a Constituição apresenta já em seus primeiros artigos ter por fundamento a cidadania, o pluralismo jurídico e a soberania popular, afirmando que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito⁴²,

⁴² Acerca da concepção de Estado Democrático de Direito, confira-se o que diz Luís Roberto Barroso: “A construção do Estado constitucional de direito ou Estado constitucional democrático, no curso do século XX, envolveu debates teóricos e filosóficos intensos acerca da dimensão formal e substantiva dos dois conceitos centrais envolvidos: Estado de direito e democracia. Quanto ao Estado de direito, é certo que, em sentido formal, é possível afirmar sua vigência pela simples existência de algum tipo de ordem legal cujos preceitos materiais e procedimentais sejam observados tanto pelos órgãos de poder quanto pelos particulares. Este sentido mais fraco do conceito corresponde, segundo a doutrina, à noção alemã de *Rechtsstaat*, flexível o suficiente para abrigar Estados autoritários e mesmo totalitários que estabeleçam e sigam algum tipo de legalidade. Todavia, em uma

pautado no princípio da dignidade da pessoa humana, isto é, que respeita os Direitos Humanos e garantias fundamentais, e comprometido com a transformação da realidade social e com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Acerca da organização política, a Constituição manteve a forma federativa de Estado, bem como a forma de governo republicana e o sistema presidencialista, que foram confirmadas através de plebiscito realizado como forma de revisão constitucional após cinco anos de sua promulgação (arts. 2º e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Ademais, consagrou-se a separação entre Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

Outro aspecto que merece ser pontuado é o fato de a Carta Magna de 1988 trazer em todo o seu corpo a previsão de direitos fundamentais. O art. 5º apresenta um longo rol exemplificativo – não exaustivo – de direitos e garantias fundamentais, contemplando tanto os direitos e garantias individuais surgidos lá nas revoluções dos séculos XVII e XVIII, bem como os direitos sociais e os direitos políticos. Ademais, inovou-se ao garantir a aplicação imediata das referidas normas de direitos fundamentais (art. 5º, §1º), além de protegê-las ao poder constituinte derivado de reforma (cláusulas pétreas – art. 60, §4º).

Vive-se hoje o denominado *neoconstitucionalismo*, movimento surgido no início do século XXI, já na Pós-Modernidade (BARROSO, 2001, p. 11. e ss.), que tem por base filosófica o pós-positivismo, isto é, uma visão filosófica que transcende o jusnaturalismo e o juspositivismo em suas versões puras, e por meio do qual busca-se ir além da legalidade estrita, propiciando uma aplicação do Direito em cotejo com a teoria da justiça, mas não se olvidando do direito positivado (BONIZZATO; REIS, 2011, p. 33-34).

Assim, o neoconstitucionalismo ainda é um paradigma jurídico em formação. O autor José Carlos Vasconcellos dos Reis esclarece que o “novo constitucionalismo” baseia-se no constitucionalismo, de modo que apenas agregaria algumas inovações à teoria surgida do

visão substantiva do fenômeno, não é possível ignorar a *origem* e o *conteúdo* da legalidade em questão, isto é, sua legitimidade e sua justiça. Esta perspectiva é que se encontra subjacente ao conceito anglo-saxão de *rule of law* e que se procurou incorporar à ideia latina contemporânea de Estado de direito, *État de droit*, *Stato di diritto*. Já no tocante à democracia, é possível considerá-la em uma dimensão predominantemente formal, que inclui a ideia de governo da maioria e de respeito aos direitos individuais, (...) realizáveis mediante a abstenção ou cumprimento dos deveres negativos pelo Estado. A democracia em sentido material, contudo, que dá alma ao Estado constitucional de direito, é, mais do que o governo da *maioria*, o governo para *todos*”. BARROSO, op. cit., p.63.

movimento constitucionalizador inglês – francês – norte-americano dos séculos XVII e XVIII e apresenta traços identificadores do fenômeno jurídico. *In verbis*:

(...) o *constitucionalismo* é uma teoria que enxerga a Constituição como lei fundamental apta a limitar o poder – notadamente através da atribuição das diferentes *funções* do Estado a órgãos distintos, *i.e.* a assim chamada ‘separação’ ou ‘divisão’ dos poderes –, em benefício de direitos que se vão construindo historicamente, no engate de lutas políticas (aquilo que a doutrina tem chamado de ‘gerações’ ou ‘dimensões’ de *direitos fundamentais*). Vale dizer: o constitucionalismo – nascido de um ‘movimento constitucionalizador’ de origem inglesa, americana e francesa – é uma teoria que visa colocar limites no político, assumindo diferentes matizes, até chegar às noções de Constituição dirigente e compromissória e de Estado Democrático de Direito, já no segundo pós-Guerra. (...) O *neoconstitucionalismo* mantém o caráter básico do *constitucionalismo*. Mas esse ‘novo constitucionalismo’ ainda não está definido de modo categórico. (...) Há, todavia, alguns traços identificadores dessa maneira de compreender o fenômeno jurídico: (a) uma reaproximação entre Ética e Direito; (b) a atenção dedicada à análise das relações entre *valores, princípios e regras*; (c) a preocupação com a eficácia, legitimação e efetividade das *normas constitucionais*, em geral, e dos *direitos fundamentais*, em particular, com o desenvolvimento da *Teoria dos Direitos Fundamentais*, edificada sobre o grande alicerce da *dignidade da pessoa humana*; (d) a percepção da chamada *eficácia horizontal* dos direitos fundamentais (...); (e) o fenômeno da *constitucionalização do Direito*; (f) a revalorização do *raciocínio tópico* na hermenêutica jurídica, centrado nas peculiaridades e circunstâncias de cada caso concreto; (g) o desenvolvimento da *Teoria da Argumentação*, como instrumental para a legitimação das decisões jurídicas, especialmente nos chamados ‘casos difíceis’; (h) o destacado papel da *jurisdição constitucional* no sistema jurídico. (BONIZZATO; REIS, 2011, p. 34-35).

Dessa forma, as experiências constitucionais inaugurais do constitucionalismo moderno (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2016, p. 55 e ss.) – modelos inglês, francês e norte-americano, principalmente – remontaram as bases para o que hoje se concebe como Estado Democrático de Direito ou Estado Constitucional de Direito, Estado este oriundo de um Estado Liberal de Direito. No entanto, não há que se olvidar das contribuições de experiências constitucionais, reflexos de momentos históricos, que permearam a trajetória rumo à noção atual de Estado Democrático de Direito.

Por isso optou-se por discorrer, ainda que de maneira rápida, sobre os momentos

constitucionais e históricos mais importantes, bem como seus reflexos na história constitucional brasileira para debruçar-se mais precisamente sobre o Poder Constituinte e a possibilidade de reforma constitucional no contexto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

CAPÍTULO 02 – O PODER CONSTITUINTE E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.1 Considerações iniciais e características

A noção de Poder Constituinte está intrinsecamente ligada ao constitucionalismo moderno. Tem-se, portanto, como Poder Constituinte o poder de elaboração de uma Constituição na condição de norma jurídica fundamental ao Estado (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2016, p. 97-98). Somente na Modernidade que passou a se identificar a Constituição como centro normativo de fundação da comunidade jurídico-política (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, 241).

J. J. Gomes Canotilho, em sua obra intitulada “Direito Constitucional e Teoria da Constituição” (2003, p. 65 e ss.), esclarece que o poder constituinte “se revela sempre como uma questão de ‘poder’, de ‘força’ ou de ‘autoridade’ política que está em condições de (...) criar, garantir ou eliminar uma Constituição entendida como lei fundamental da comunidade política”.

O Poder Constituinte, nas lições de Paulo Bonavides (2008, p. 141), não deve ser confundido com a teoria do Poder Constituinte. “Poder constituinte sempre houve em toda sociedade política. Uma teorização desse poder para legitimá-lo, numa de suas formas ou variantes, só veio a existir desde o século XVIII, por obra da sua reflexão iluminista (...)”.⁴³

Em conformidade com o exposto no capítulo anterior, relembra-se que o abade Emmanuel-Joseph Sieyès aparece na história constitucional mundial como responsável pela distinção entre poder constituinte e poderes constituídos, apresentando uma formulação teórica do poder constituinte e sua vinculação com a noção moderna de constituição escrita, também surgida através do pensamento iluminista do final do século XVIII.⁴⁴

Desse modo, enquanto os poderes instituídos seriam separados e limitados, o poder

⁴³ Cf. BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 22ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

⁴⁴ “Com o intuito de superar a condição de subordinação em que ‘os comuns’ se encontravam, logo após a instalação dos Estados Gerais, em 17 de junho de 1789, o Terceiro Estado se auto declarou ‘Assembleia Nacional Constituinte’. A proposta constava do texto de Sieyès. Ao final de seus trabalhos, a Assembleia Nacional promulgaria a Constituição de 1791, a primeira da França. Em seu preâmbulo, declarava-se o objetivo de abolir as instituições que feriam ‘a liberdade e a igualdade dos direitos’, para que não existisse ‘privilegio algum, nem exceção ao direito comum de todos os franceses’”. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 245.

constituente, enquanto manifestação da soberania una, indivisível e inalienável, era inerente a toda a Nação, entendida como “conjunto de associados, iguais todos em direitos e livres em suas comunicações e em seus compromissos respectivos” (SIEYÈS, 1970, p. 180 apud. SAMPAIO, 2013, p. 242).⁴⁵

No mesmo sentido, sustenta-se a supremacia constitucional, isto é, a hierarquia superior inerente à Constituição em uma ordem jurídica, no fato de que os poderes constituídos, uma vez criados pelo poder constituinte, são por ele limitados. Em outras palavras, a elaboração de um conceito de poder constituinte conferia uma justificativa à supremacia constitucional (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017, p. 244-245).⁴⁶

Acerca do processo constituinte, conforme descreve Barroso (2013, p. 139) este “terá como ato inaugural a liberação da energia transformadora apta a mudar as bases políticas e jurídicas de determinada situação estabelecida de poder (...) [que] poderá ser uma revolução, a criação de um novo Estado, a derrota na guerra ou uma transição política pacífica”.

Com relação especificamente às suas características, pode-se dizer que o poder constituinte originário é inicial, autônomo e juridicamente ilimitado e incondicionado, pois, enquanto manifestação da soberania, tem a prerrogativa de inovar e fundar a ordem jurídica, não se submetendo à constituição pretérita ou qualquer forma de controle; aliás, objetiva justamente romper com o passado. Portanto, a Constituição não possui fundamento de validade em outra norma anterior, mas, por inovar e ocupar o ápice do ordenamento jurídico, recepciona as normas infraconstitucionais que porventura sejam compatíveis com o seu texto.

Ademais, pode-se afirmar que o poder constituinte originário é permanente, tendo em vista que, mesmo com a elaboração e entrada em vigor de uma nova constituição, não desaparece, pois, de acordo com a doutrina, “sua titularidade não se confunde com a condição de quem, em caráter eventual e provisório, exerça a tarefa de elaborar uma nova constituição (Assembleia Constituinte)” (MARINONI, MITIDIERO, SARLET, 2016, p. 104); o que

⁴⁵ SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. *Quést-ce que le Tiers état?*. Ed. Roberto Zapperi. Geneva: Droz, 1970, p. 180 apud. SAMPAIO, op. cit., p. 242.

⁴⁶ Os já citados autores ponderam que “a teoria política norte-americana do século XVIII também concebeu a distinção entre poder constituinte e poderes constituídos. E desenvolveu, a partir desta distinção, um novo arranjo institucional – o controle jurisdicional de constitucionalidade (*judicial review*) –, que ensejou a afirmação, não apenas política, mas também jurídica, da supremacia das normas constitucionais em face da legislação ordinária, decorrente da proveniência popular das primeiras”. SOUZA NETO; SARMENTO; op. cit., p. 246.

conduz à afirmação de que também seria um poder inalienável.

2.1.1 Titularidade

Veremos que, hoje, o titular do poder constituinte só pode ser o *povo*, e que o povo, na actualidade, se entende como uma *grandeza pluralística* formada por indivíduos, associações, grupos, igrejas, comunidades, personalidades, instituições, veiculadores de interesses, ideias, crenças e valores, plurais, convergentes ou conflituantes. (CANOTILHO, 2003, p. 65-66).

É pacífico o entendimento na doutrina contemporânea de que a titularidade do poder constituinte pertence ao povo.⁴⁷ No entanto, não se pode olvidar que a titularidade do poder constituinte se relaciona com a legitimidade política de sua manifestação (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 250-251). Dessa forma, é demandado ao povo que efetivamente participe na elaboração da Constituição como condição de legitimidade do novo texto constitucional e, por conseguinte, de exercício da democracia e da soberania popular.⁴⁸

Outrossim, assevera Luís Roberto Barroso (2013, p. 126): “O poder constituinte, como qualquer poder efetivo, envolve a manifestação de vontade de quem o exerce e o consentimento ou a sujeição de quem a ele se submete”.

Não à toa a Constituição de 1988 foi apelidada de Constituição Cidadã por Ulysses Guimarães. A Assembleia Constituinte de 1987/1988 foi democrática e promoveu mecanismos de participação popular. Além disso, a Carta Magna, conforme já exposto, consagra em seu texto a democracia – tanto a democracia participativa quanto a representativa –, e a soberania popular ao proclamar logo em seu art. 1º que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

⁴⁷ J. J. Gomes Canotilho, em referência a Peter Haberle, defende que: “Só o **povo** entendido como um sujeito constituído por pessoas – mulheres e homens – pode ‘decidir’ ou deliberar sobre a conformação da sua ordem político-social. Poder constituinte significa, assim, *poder constituinte do povo*. (...) o **povo**, nas democracias actuais, concebe-se como uma ‘grandeza pluralística’ (P. Haberle) (...)”. CANOTILHO, op. cit., p. 75. Grifos do autor.

⁴⁸ Assim sendo, “O poder constituinte do povo não pode ser concebido como categoria metafísica, desencarnada da realidade: ele não se manifesta por meio de uma ‘decisão política fundamental’, tomada, como por quem decreta o *fiat lux*, num momento estanque da vida do Estado. **O poder constituinte popular, para ser levado a sério, deve ser perquirido em sua manifestação histórica concreta. O processo constituinte será democrático apenas quando, de fato, o povo for seu protagonista**”. Ibid., p. 251. Grifou-se.

Dessa forma, o poder constituinte, sua superioridade ao poder constituído e, por último, a sua obra – a Constituição, legitimam-se democraticamente pela manifestação de vontade do povo em momentos cívicos de ampla mobilização, que, de acordo com Barroso, se consubstanciaria na denominada *política constitucional*, subespécie do gênero *atividade política*, conforme tese da *democracia dualista* (2013, p. 143-144).

2.1.2 Espécies

Tradicionalmente, classifica-se o Poder Constituinte em poder constituinte originário e poder constituinte derivado. O Poder Constituinte Derivado, por seu turno, diferencia-se do Originário por não possuir as mesmas características que lhe são inerentes. Ao contrário, possui fundamento de validade na Constituição, se submete aos limites fixados pelo poder constituinte originário e deve ser exercido em consonância com os procedimentos previstos na Constituição (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 281). Dessa forma, o poder constituinte derivado está submetido ao Poder Constituinte Originário, verdadeira manifestação da soberania popular e responsável pelo estabelecimento da ordem jurídica.

A respeito, ainda, das espécies de poder constituinte, tradicionalmente subdivide-se o Poder Constituinte Derivado em Poder Constituinte Derivado Reformador (ou de reforma), Poder Constituinte Derivado Revisor e Poder Constituinte Decorrente. Todas essas manifestações do Poder Constituinte Derivado, frise-se, decorrem do Poder Constituinte Originário.

O Poder Constituinte Derivado Revisor ou revisão constitucional guarda previsão no art. 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe: “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”. Assim, a revisão constitucional foi prevista de modo que ocorresse em uma única oportunidade, cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988, tendo ocorrido, portanto, entre outubro de 1993 e março de 1994. Por conta disso, afirma-se que a revisão constitucional, atualmente, possui maior relevância histórica do que prática (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 323).

O resultado da manifestação do Poder Constituinte Derivado Revisor foi a aprovação de

seis Emendas de Revisão,⁴⁹ das quais destaca-se a Emenda de Revisão nº 5, de 07 de junho de 1994, que alterou a duração do mandato presidencial de 5 (cinco) para 4 (quatro) anos.

O Poder Constituinte Derivado Decorrente, por seu turno, refere-se à possibilidade de os Estados-membros elaborarem e promulgarem as suas próprias Constituições Estaduais. Tal fato decorre essencialmente do pacto federativo, que determina que os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – gozem de autonomia para o seu autogoverno e sua auto-organização; autonomia esta limitada material e formalmente pelos ditames constitucionais.⁵⁰

Em respeito ao princípio da simetria, que nada mais é do que uma decorrência do princípio da supremacia constitucional, e que dispõe que as Constituições Estaduais, bem como a Lei Orgânica do Distrito Federal⁵¹ devem estar em consonância com as normas, em sentido amplo, da Constituição da República, lei fundamental do ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, as normas do processo legislativo federal de elaboração apresentam-se como normas de observância obrigatória pelos entes federativos.

Através do supramencionado princípio da supremacia constitucional, verifica-se a exigência de um procedimento mais dificultoso de alteração do texto constitucional se comparado à elaboração da legislação ordinária, que se denomina rigidez constitucional. Tal exigência, por sua vez, legitima-se ao proteger os valores tidos por fundamentais, dificultando ou mesmo impedindo a sua alteração (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 282).

Assim, e conforme se verá mais precisamente a seguir, o Poder Constituinte Derivado Reformador foi a alternativa encontrada pelo legislador constituinte originário para que não se consagrasse a imutabilidade total da Constituição e tampouco expusesse normas e princípios tidos como essenciais ao jogo político (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 282).

⁴⁹ Para maiores informações, cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emendas Constitucionais de Revisão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/quadro_ecr.htm>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁵⁰ Cf. arts. 22 a 25, da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e art. 11, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁵¹ Em cotejo com a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal, hoje admite-se também a existência de um poder constituinte derivado decorrente do Distrito Federal.

2.2 A reforma constitucional⁵² e seus limites

Como já enunciado, o princípio da supremacia da Constituição impõe o que se denomina de rigidez constitucional, isto é, que eventuais mudanças no texto constitucional, sejam alterações, supressões ou acréscimos, devem possuir um procedimento mais dificultoso que o de elaboração da legislação infraconstitucional. No mesmo sentido, Paulo Bonavides (2008, p. 196) afirma que “do sistema de Constituições rígidas resulta uma relativa imutabilidade do texto constitucional, a saber, uma certa estabilidade ou permanência que traduz até certo ponto o grau de certeza e solidez jurídica das instituições num determinado ordenamento estatal”.

Os autores Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2017, p. 282-283) ressaltam a importância do tema do poder constituinte derivado reformador não somente pela sua densidade teórica, mas também pela frequência incomum de Emendas Constitucionais – 97 (noventa e sete), até o presente momento –, o que, por outro lado, evidenciaria algo positivo para além de toda a problemática, que seria o fato de “a sociedade e o sistema político rejeita[rem] as ações feitas completamente à margem da Constituição. Por isso, os atores relevantes se mobilizam para alterá-la, sempre que isso seja necessário para a promoção da sua agenda”.

⁵² “(...) sobre a distinção entre os conceitos ‘reforma’, ‘revisão’ e ‘emenda constitucional’, há que se registrar, desde logo, eu tais noções não podem – ou ao menos não deveriam, de acordo com a sistemática adotada pela Constituição Federal de 1988 – ser confundidas. Em verdade, embora não se registre unanimidade no que diz com seu conteúdo e significado, a posição majoritária na doutrina brasileira é de que *a expressão ‘reforma da Constituição’ designa o gênero, ao passo que os outros dois termos (revisão e emendas) se referem a manifestações particulares da reforma.* Assim, a expressão ‘reforma’ refere-se, neste sentido, a toda e qualquer alteração formal – isto é, de acordo com os parâmetros preestabelecidos – da Constituição, independentemente de sua abrangência”. MARINONI; MITIDIERO; SARLET, op. cit., p. 121. Sobre a acepção da [teoria] da reforma da Constituição, discorre Bonavides (op. cit., p. 197): “A reforma da Constituição, em sua acepção mais larga, admitiram-na invariavelmente graves teóricos políticos com influxo sobre a Revolução Francesa como Vattel, Sieyès e Rousseau. Senão, vejamos: Vattel, manifestando o entendimento de que a Constituição é versão palpável do contrato social, e depois de proclamar que sua modificação só se faria legitimamente pelo assentimento unânime dos cidadãos (aqui estaríamos consignando na prática a imutabilidade absoluta), varia de parecer, ao consentir a mudança mediante decisão de simples maioria, contanto que se reconhecesse à minoria dissidente o direito de secessão, em sinal de protesto pela quebra dos primitivos laços contratuais. Justificava Sieyès a reforma constitucional partindo da célebre distinção entre poder constituinte e poderes constituídos. (...) Quem abre caminho pois para a legitimação do conceito jurídico de reforma constitucional – aquele que comete a revisão a uma autoridade ou órgão (poder constituinte derivado designado pela Constituição mesma) – é indubitavelmente Rousseau. (...) o pensador de Genebra descia das alturas metafísicas e abstratas do ‘Contrato Social’ para a planície do bom senso e das realidades evidentes e razoáveis ao declarar que é ‘contra a natureza do corpo social impor leis que ele não possa revogar’. Completou esse conceito acrescentando logo não ser ‘contra a natureza nem contra a razão’ a possibilidade de revogar tais leis, desde que o façamos com a mesma solenidade empregada no estabelecê-las”.

A Constituição de 1988 contém dispositivo específico que disciplina a possibilidade de mudança do seu próprio texto: o artigo 60, constante do Título IV – Da Organização dos Poderes, Seção VIII – Do Processo Legislativo, Subseção II – Da Emenda à Constituição. Transcreve abaixo, para um melhor entendimento, o inteiro teor do artigo 60:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

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

II - do Presidente da República;

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

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

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

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

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

I - a forma federativa de Estado;

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

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

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

Ao observar o referido artigo, depreende-se que a própria Constituição, ou melhor, o legislador constituinte originário, no exercício do Poder Constituinte Originário, preocupou-se em impor limites ao Poder Constituinte Derivado Reformador; limites estes que dizem respeito aos agentes que podem apresentar proposta de emenda à Constituição, ao procedimento para alteração da Constituição, aos momentos em que a Constituição não poderá ser modificada, aos intervalos nos quais podem ocorrer mudanças no texto constitucional e, por último, às matérias que não podem ser objeto de deliberação por meio

de proposta de emenda à Constituição.

Abaixo, discorre-se rapidamente sobre os respectivos limites *formais*, *temporais*, *circunstanciais* e *materiais* depreendidos do artigo 60, da Constituição de 1988.

2.2.1 Limites formais

Levando em consideração a classificação seguida pela teoria constitucional contemporânea em sua maioria – sem aqui se poder precisar, no entanto, quão majoritária é a adoção desta classificação –, e seguindo a ordem de apresentação do próprio artigo 60, passa-se a discorrer sobre os denominados limites *formais* ao Poder Constituinte Derivado de Reforma.

Em apertada síntese, os limites formais à reforma constitucional correspondem à forma como o texto constitucional pode ser alterado, envolvendo questões, como “(a) quem pode propor as mudanças; (b) quem deve aprová-las; e (c) quantas votações, qual o seu intervalo, e qual o quórum necessário para que haja a aprovação da modificação na Constituição”. Consubstanciam-se, assim, em um importante elemento de aferição do grau de dificuldade da modificação de uma Constituição, principalmente no que concerne ao quórum exigido para a aprovação de uma Emenda (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 286-289).

Dessa forma, compreende-se da leitura do artigo 60, da Constituição que (a) podem propor emenda à Constituição 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, no mínimo (art. 60, I); o Presidente da República (art. 60, II), e mais da metade das Assembleias Legislativas da Federação através da maioria relativa de seus membros (art. 60, III). Tem-se, assim, o rol de legitimados a apresentarem proposta de emenda à Constituição, detentores do poder de iniciativa do processo de reforma constitucional, de competência comum a todos.

Com relação aos demais quesitos apontados pelos autores, (b) e (c), verifica-se que a proposta deve ser aprovada por 3/5 (três quintos) dos votos dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, após a realização de discussão e votação em dois turnos, nas duas Casas.

De acordo com os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, poderão ter tramitação iniciada no Senado a proposta apresentada pelos membros do Senado (art. 60, I) ou por mais da metade das Assembleias Legislativas das Unidades da Federação (art. 60, III) – art. 212, do Regimento Interno do Senado Federal. Se apresentado pelo Presidente da República, o trâmite do projeto deverá ser iniciado na Câmara dos Deputados. Nas demais hipóteses (art. 60, I e III), o trâmite também poderá ser iniciado na Câmara dos Deputados.

Sob a perspectiva da Legística Formal, cumpre realizar algumas observações sobre os limites formais à reforma constitucional e o fato de, normalmente, serem apontados em referência apenas ao procedimento de aprovação de uma Emenda Constitucional.

A Legística Formal que é uma disciplina da Teoria da Legislação, que, segundo Almeida (2007, p. 84 apud. LIMA; PASSOS, 2014, p. 216), é uma teoria que “tem como objeto o estudo da lei em todas as suas dimensões, socorrendo-se dos saberes de várias disciplinas: a filosofia do direito, o direito constitucional, a ciência política, a ciência da administração, a economia, a sociologia, a metódica jurídica, a linguística”. Assim, a Legística Formal, segundo o mesmo autor (ibid. 2007, p. 90 apud. LIMA; PASSOS, 2014, p. 216), “tem como objeto de estudo a sistematização, a composição e a redação das leis, elementos absolutamente essenciais (ainda que não suficientes) para uma política legislativa de qualidade”.

A partir desse prisma e em cotejo com o artigo científico intitulado “Análise das emendas constitucionais sob a perspectiva da Legística Formal”, de autoria de João Alberto de Oliveira Lima e Edilenice Passos (2014),⁵³ bem como com a pesquisa realizada e apresentada em capítulo posterior, pode-se afirmar que “os detentores do poder constituinte derivado nem sempre dispensaram o cuidado devido ao aspecto formal do texto articulado” (LIMA; PASSOS, 2014, p. 216).

Desse modo, defende-se que, para além do aspecto procedimental necessário à aprovação de uma Emenda Constitucional, é preciso que se dispense atenção à elaboração de

⁵³ LIMA, João Alberto de Oliveira. PASSOS, Edilenice. Análise das emendas constitucionais sob a perspectiva da Legística Formal. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502959/001002793.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

uma espécie normativa de hierarquia superior às demais, para que não haja inexatidão em seu conteúdo, o que, por derradeiro, poderia vir a ferir o próprio Poder Constituinte Derivado Reformador.

No mesmo sentido, outro argumento que pode ser suscitado para corroborar a referida tese reside no fato de que o processo legislativo compreende a elaboração de Emendas à Constituição (art. 59) e que, portanto, a Emenda Constitucional, antes de aprovada, isto é, enquanto proposta (PEC), nada mais é do que um ato infraconstitucional, devendo obediência às regras de elaboração legislativa plasmadas na Lei Complementar nº 95, de 1998,⁵⁴ “seguindo-se, assim, o desejo do detentor do poder constituinte originário” (LIMA; PASSOS, 2014, p. 218).

Para um melhor entendimento do que ora se alude, confira-se o disposto no Capítulo II – Das Técnicas de Elaboração, Redação e Alteração das Leis; Seção I – Da Estruturação das Leis, constante da supramencionada Lei Complementar nº 95, de 1998:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas: I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber. Art. 4º A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação. Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei. Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal. Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão; III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento

⁵⁴ Nesse sentido, cf. a Lei Complementar nº 95, de 1998, que regula o processo legislativo, conforme dispõe o parágrafo único do supramencionado artigo 59, da Constituição.

técnico ou científico da área respectiva; IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão. § 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. § 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial'. Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas (...). (grifo nosso).

Em outras palavras, entende-se que a Emenda à Constituição, conforme a própria experiência constitucional brasileira determina, isto é, a partir das Emendas à Constituição não somente de 1988, mas às demais Constituições brasileiras;⁵⁵ devem seguir um padrão de formalidade em sua elaboração, como referir-se ao dispositivo constitucional que será alterado de maneira expressa e específica; além de conter ementa, dispor expressamente sobre a vigência da norma, por exemplo, assim como todas as demais espécies normativas.

2.2.2 Limites temporais

Ainda de acordo com Paulo Bonavides (2008, p. 199-200), percebe-se que não raro as Constituições, em seus próprios textos constitucionais, limitam no tempo a ação reformista,⁵⁶ "paralisando o órgão revisor até o transcurso de um certo número de anos". A Constituição de 1988, nesse ponto, não foi diferente.

Assim, para dar maior estabilidade à nova ordem constitucional, impedindo mudanças prematuras em seu texto antes da decorrência de um tempo mínimo, bem como uma

⁵⁵ Retomar-se-á o assunto no Capítulo 03.

⁵⁶ "Na história do constitucionalismo, foram dessa natureza as primeiras disposições que restringiram de maneira explícita o poder de reforma. A Constituição americana, de 1787, impedia a aprovação de qualquer ato do Congresso abolindo a escravidão até o ano de 1808 (art. 1º, seção 9). A Constituição francesa de 1791 proibia qualquer tipo de reforma dentro de um período de quatro anos de sua aprovação (art. 3º). Na mesma linha, a Constituição espanhola de Cádiz, de 1812, estendia esse prazo para oito anos. No Brasil, a Constituição Imperial, de 1824, continha limitação temporal expressa em relação à sua reforma, que somente poderia ser feita depois de 'passados quatro anos'. Nas inúmeras Constituições brasileiras subsequentes não foi incluída disposição contendo restrição temporal dessa natureza. A maioria das Constituições do mundo pode ser reformada a qualquer tempo, sem a previsão de limites temporais". BARROSO, op. cit., p. 171-172.

frequência excessiva de mudanças (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 291-292), a Constituição de 1988, em seu art. 60, §5º, determinou que a matéria constante de emenda rejeitada ou não havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa, o que, de acordo com Luís Roberto Barroso (2013, p. 173), seria uma regra de racionalização do processo legislativo.

A Constituição também fixou prazo para a revisão constitucional no art. 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ao prever que esta só poderia ser realizada “após cinco anos, contados da promulgação da Constituição”. Tal prazo, em conformidade com o acima exposto acerca das limitações temporais presentes nas demais Constituições, objetivou o estabelecimento de um período mínimo para que se observassem os méritos e deméritos das normas constitucionais promulgadas em 1988 (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 292) para somente depois se cogitar sua reforma.

2.2.3 Limites circunstanciais

Os limites circunstanciais ao poder de reforma encontram-se plasmados no §1º do supracitado art. 60, da Constituição, e objetivam impedir a aprovação de Emendas ao texto constitucional em períodos conturbados, de grave crise institucional, nos quais não seria possível alcançar a tranquilidade e o cuidado necessário a uma medida de tamanha importância como uma Emenda Constitucional.

Há que se ressaltar, no entanto, que, na história constitucional brasileira, muitas reformas ao texto constitucional foram promovidas em períodos de crise, como salientam os autores Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto:

(...) a única emenda à Constituição de 1891 foi aprovada em 1926, quando vigia o estado de sítio no país; as reformas realizadas na Constituição de 1937 foram promovidas sob estado de emergência, com o Congresso fechado; a Emenda Constitucional nº 1/69 – para nós, uma nova Constituição –, e também as Emendas nº 7 e nº 8/77 – conhecidas como o ‘Pacote de Abril’ do governo Geisel –, foram impostas pelo Executivo, com o Congresso mais uma vez fechado, com base nos poderes concedidos pelo AI-5.

Dessa forma, a Constituição de 1988 impossibilitou a reforma constitucional “na

vigência de intervenção federal, estado de sítio e estado de defesa”. Desde a sua promulgação no ano de 1988 não foram decretados tais situações de crise, o que não significa que não se tenha experienciado algo que poderia vir a ser enquadrado em uma dessas hipóteses, mas que, ao menos formalmente, não ocorreram.

2.2.4 Limites materiais

Os limites materiais ao Poder Constituinte Derivado Reformador retiram do alcance do legislador, enquanto representante legítimo do povo e no exercício do referido poder, a possibilidade de tomar determinadas decisões sobre matérias específicas (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 293), dotadas de uma maior proteção aos dissabores políticos concedida pelo Poder Constituinte Originário.

Assim sendo, tais limites, denominados de cláusulas pétreas ou cláusulas de intangibilidade, existem para que se preserve “a identidade original, o núcleo de decisões políticas e de valores fundamentais que justificaram sua criação” (BARROSO; 2013, p. 182); o que Peter Häberle denomina de “espírito da Constituição”.⁵⁷

Em que pese tratar-se de uma prática que remonta à Constituição norte-americana de 1787 e à Constituição francesa de 1875, a previsão de cláusulas pétreas ganhou especial atenção após a II Guerra Mundial, conflito por meio do qual o mundo experienciou os abusos cometidos por maiorias políticas,⁵⁸ o que culminou numa crescente desconfiança e popularização dos mecanismos de contenção do poder de reforma (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 293).

No Brasil com exceção da Constituição de 1937 (art. 174) e da Constituição Imperial de 1824, todas as demais Constituições previam limites materiais ao poder de reforma constitucional. A Constituição de 1988 tratou do tema em seu art. 60, §4º, ao prever que não seria objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir “I – a forma federativa de

⁵⁷ HABERLE, Peter. *L'État constitutionnel*, 2004, p. 125 apud. BARROSO, op. cit., p. 182.

⁵⁸ “(...) a Constituição de Weimar foi formalmente alterada em 1933, por meio do famigerado ‘Ato de Habilitação’, que concedeu poderes quase absolutos a Adolf Hitler, permitindo que seu governo editasse leis, sem submetê-las ao Parlamento, que poderiam inclusive modificar a própria Constituição”. SARMENTO; SOUZA NETO, op. cit., p. 293.

Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais”.⁵⁹

Parte da doutrina – com destaque, mais uma vez, para o jurista Paulo Bonavides (2008, p. 209) – entende que o rol protetivo do art. 60, §4º não seria taxativo, mas, do mesmo modo, existiriam outros limites decorrentes da natureza das instituições e inferidos de outros lugares da Constituição, que também seriam invioláveis, pois “feri-los importaria suprimir a razão de ser da ordem constitucional e quebrantar o espírito da nossa forma de Estado de Direito abraçado à ideologia das liberdades democráticas”. Seriam, portanto, os chamados limites materiais implícitos ao Poder Constituinte Derivado Reformador, apontando-se, exemplificativamente, a soberania nacional e o pluripartidarismo.

Do ponto de vista da Filosofia Constitucional, o tema das cláusulas pétreas envolve um debate acerca da democracia intergeracional, mais precisamente, sobre “a legitimidade do ato da geração presente no momento constituinte, de tomar decisões irreversíveis pelas gerações futuras, a não ser por meio de ruptura institucional” (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 295).

Cumprido, por último, salientar que as cláusulas pétreas ou cláusulas de intangibilidade compõem, por certo, o núcleo imodificável da Constituição. No entanto, esta imutabilidade é relativa, visto que, a princípio, um novo Poder Constituinte Originário pode vir a alterá-las por completo.

Ademais, é possível que no caso de uma mutação que venha a ampliar o rol de direitos e garantias fundamentais esse núcleo seja alterado, bem como em um eventual caso concreto, a partir da técnica da ponderação, no qual poderá haver a restrição a uma cláusula pétrea em virtude da aplicação de outro direito ou garantia fundamental.

⁵⁹ “Do ponto de vista material, a Carta de 1988 trouxe nesse tocante considerável inovação: a amplitude material do espaço reservado às vedações absolutas, que agora compreendem, de forma explícita, a separação de poderes, o voto direto, secreto, universal e periódico, a par dos direitos e garantias individuais, além da forma de Estado, tudo numa compacta proteção às estruturas básicas componentes do Estado de Direito e às liberdades, tanto dos indivíduos como dos entes autônomos participantes da organização de nossa modalidade de sistema político pluralista”. BONAVIDES, op. cit., p. 208.

2.2.4.1 Legitimidade das cláusulas pétreas

Acerca especificamente da legitimidade das cláusulas pétreas, Luís Roberto Barroso (2013, p. 183 e ss.) propõe a existência de duas linhas de legitimação, uma relacionada à ideia de identidade constitucional e a outra, à ideia de defesa do Estado democrático.

A primeira linha consubstancia-se no fato de que, ao se elaborar uma nova Constituição, seja em um cenário de movimento revolucionário, pós-guerra e/ou reestruturação do Estado, objetiva-se e verifica-se historicamente, a ruptura com a ordem constitucional anterior para que se tenha início, por conseguinte, uma nova ordem constitucional, “fundada em novos valores e em nova ideia de Direito” (BARROSO, 2013, p. 184). Desse modo, a preservação desses valores que conferem identidade à Constituição se faz necessária, pois, caso contrário, estar-se-ia diante de uma nova Constituição, e não de uma alteração constitucional.

No mesmo sentido, a segunda linha de fundamento da legitimidade das cláusulas de intangibilidade reside na defesa da democracia. Confira-se:

Essa tensão [entre constitucionalismo e democracia] pode ser superada, no entanto, pela percepção de que a democracia não se esgota na afirmação simplista da vontade majoritária, mas tem outros aspectos substantivos e procedimentais de observância obrigatória. Os limites materiais têm por finalidade, precisamente, retirar do poder de disposição das maiorias parlamentares elementos tidos como pressupostos ou condições indispensáveis ao funcionamento do Estado constitucional democrático. A cláusulas pétreas ou de intangibilidade são a expressão mais radical de autovinculação ou pré-compromisso, por via do qual a soberania popular limita o seu poder no futuro para proteger a democracia contra o efeito destrutivo das paixões, dos interesses e das tentações. Funcionam, assim, como a reserva moral mínima de um sistema constitucional. (BARROSO, 2013, p. 184-185).

Em outras palavras, o tema das cláusulas pétreas ora em destaque suscita o diálogo, ou a tensão, entre constitucionalismo e democracia, diálogo este que culminou no surgimento de

institutos como a rigidez constitucional, já abordada, e o controle de constitucionalidade, ambos mecanismos, em última hipótese, de conservação da supremacia constitucional e do “espírito da Constituição”; tratando-se, por último, de um mecanismo que surge no equilíbrio entre a limitação do poder e a preservação de direitos e garantias fundamentais – conceitos fundacionais do constitucionalismo – e na soberania popular na qual se pauta o conceito de soberania (BARROSO, 2013, p. 184-185).

Algo que também pode ser depreendido da primeira linha de justificação da legitimidade das cláusulas pétreas apresentada por Barroso é justamente a superioridade do Poder Constituinte Originário aos poderes constituídos, no caso, o Poder Constituinte Derivado Reformador. Desse modo, insta salientar que a origem do Poder Constituinte Originário, que se manifesta através da elaboração de uma (nova) Constituição, provém diretamente do povo, na qualidade de titular do Poder Constituinte, devendo os representantes do povo, no exercício do poder constituído, respeitarem os limites impostos pelo constituinte originário.

Este argumento torna-se ainda mais persuasivo se considerar a Assembleia Nacional Constituinte e a mobilização popular que a antecedeu, resultando na elaboração da Constituição (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 296).

2.3. O eventual controle de constitucionalidade de emendas constitucionais

Teoricamente, pode-se questionar a constitucionalidade de Emendas Constitucionais enquanto espécies normativas que nascem infraconstitucionais e ganham *status* constitucional a partir de sua aprovação, promulgação e respectiva incorporação (ou não, como é o caso da EC nº 91, de 2016) ao texto constitucional. Nesse sentido, a obra “Normas Constitucionais Inconstitucionais? de Otto Bachof, surgida nos anos de 1950 a partir de uma discussão acerca da validade da Lei Fundamental de Bonn, aprovada sem apoio democrático, permite que se inicie um diálogo sobre o tema.

Partindo do pressuposto de que a ordem constitucional, ou melhor, a Constituição encontra-se no ápice da pirâmide normativa kelseniana, devendo ser levada em consideração

na elaboração e na interpretação de todas as demais normas infraconstitucionais, constitui uma atividade *per se* primordial a análise de seu conteúdo (FERREYRA, 2014, p. 16).⁶⁰

Assim, a reforma constitucional e a interpretação constitucional, realizada através de controle judicial de constitucionalidade,⁶¹ tornam-se mecanismos imprescindíveis para a oxigenação do texto constitucional.

A eventual inconstitucionalidade de uma Emenda Constitucional, na visão de Raúl Gustavo Ferreyra (2014, p. 19), representa “el mayor conflicto que puede observarse dentro de un sistema jurídico estatal”, ou seja, o maior conflito que se poderia observar dentro de um ordenamento jurídico (livre tradução). O autor ressalta que a ideia inconstitucionalidade de uma reforma constitucional inclui, em seu significado, a ideia de não conformidade do dispositivo recém-criado com a Constituição. *In verbis*:

La ideación de la inconstitucionalidad incluye, en su significado, la idea de desconformidad.

La validez de una reforma constitucional es la relación de conformidad entre las disposiciones creadas y las disposiciones que regulan su producción. Por lo tanto, validez de una reforma constitucional es un concepto relacional que significa, de modo distintivo, la relación de pertenencia de una nueva disposición con la Constitución, siempre que se hayan observado todas las etapa que regulan y disciplinan su creación normativa. **La inconstitucionalidad de una reforma constitucional consistirá, pues, en la no-conformidad de la disposición con la Constitución.** (grifou-se).

Assim sendo, a possibilidade de se ter uma reforma constitucional realizada através de seu principal mecanismo, a emenda constitucional, que seja inconstitucional reside na sua não conformidade com a Constituição em si; não conformidade esta que não incluiria somente os requisitos procedimentais necessários à sua aprovação, mas todo o texto constitucional e os valores nele resguardados que refletem a vontade do povo, titular do Poder Constituinte Originário.⁶²

⁶⁰ Cf. FERREYRA, Raúl Gustavo. Reforma constitucional y control de constitucionalidad. Buenos Aires: Editora Ediar, 2014.

⁶¹ Ibid., p. 16.

⁶² “La juridicidad constitucional se basa en la premisa de que la voluntad de los ciudadanos que integran el pueblo posee mayor autoridad que la de quienes actúen en su nombre y representación. La tensión entre la regla democrática y la regla de supremacía de la Ley Mayor, en caso de verificarse la inconstitucionalidad de una

O Supremo Tribunal Federal (STF) foi suscitado a decidir sobre a questão no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 815, do Distrito Federal, proposta pelo governador do Rio Grande do Sul acerca da constitucionalidade do art. 45, da Constituição, que prevê que “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

Questionava-se a constitucionalidade das expressões “*para que nenhuma daquelas unidades da federação tenham menor de oito ou setenta deputados*”, constante do §1º, e “*quatro*”, constante do §2º do referido artigo,⁶³ que importariam em um tratamento desigual das unidades federativas, ao passo que haveria uma sub-representação de eleitores das regiões Sul e Sudeste e, portanto, afrontariam os princípios da igualdade, da igualdade de voto, da soberania popular, da cidadania e da democracia.⁶⁴

Na ocasião, o Egrégio Tribunal decidiu não conhecer da ação por impossibilidade jurídica do pedido.

De acordo com o Relator, Min. Moreira Alves, a tese de hierarquia entre normas constitucionais seria impossível com o sistema de Constituição rígida e não caberia ao Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da Constituição, “exerce o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios do

reforma, debe resolverse em última instancia a favor de la primera, porque es el pueblo el que decide la producción del sistema jurídico, y no al revés”. FERREYRA, op. cit., p. 21.

⁶³ Art. 45: “§1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano posterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados; §2º Cada Território elegerá quatro Deputados”.

⁶⁴ Destaca-se trecho da inicial apresentada e reproduzido, à época, no relatório do Min. Relator Moreira Alves: “Ora, colocadas tais premissas, afigura-se indiscutível a inconstitucionalidade das normas impugnadas na medidas em que, gerando tratamento desarrazoadamente desigual em relação ao peso efetivo e ao ‘valor do resultado’ do voto de cidadãos absolutamente iguais, ofendem, a um tempo, os princípios constitucionais – superiores, como se viu, porque consagrados em cláusulas pétreas e porque concreções positivas de direito supralegal – (a) da ‘igualdade’ (CF/88, ART. 5º), (b) da ‘igualdade de voto’ (CF/88, art. 14), 9c) do exercício, pleo povo, do poder (CF/88, art. 1º parágrafo único) e (d) da cidadania (CF/88, art. 1º, II), que se manifestam através do sufrágio, e, conseqüentemente, (d) da Democracia mesma instituída pela Constituição (CF/88, art. 1º). E, mais, na medida em que, discriminado desarrazoadamente o valor político de brasileiros absolutamente iguais em razão exclusivamente das regiões a que pertencem, lançam a semente da discórdia e da desigualdade desarrazoada entre essas, atingindo também, e fundamente, a própria Federação, que, como se sabe, se constrói a partir da idéia de união (‘foedus’) e constitui, ela também, ‘Princípio Fundamental’ da ordem constitucional consagrado em cláusula pétrea (CF/88, art. 1º, art. 60, parágrafo 4º, I). (fls. 23)”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815/DF. Ementário nº 1827-02. p. 314-315. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição”. O Ministro ainda dispôs em seu voto que “[a] função de guardião da Carta Magna Federal que é expressamente conferida ao Supremo Tribunal Federal ele a exerce por meio da declaração de inconstitucionalidade no controle difuso e no controle concentrado”.⁶⁵

Ocorre que a tese encampada por Otto Bachof e utilizada como fundamento na referida inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 815, do Distrito Federal, apresenta diferentes possibilidades de normas constitucionais inconstitucionais, sendo uma delas a “inconstitucionalidade por infração do direito supralegal positivado na lei constitucional” (BACHOF, 1994, p. 62-63);⁶⁶ que justamente foi o argumento principal – de superioridade de determinadas normas constitucionais – apresentado quando da propositura da ADI.

Entende-se, no entanto, que o fato de a referida obra fazer uma diferenciação entre o direito constitucional supralegal, que seria um direito natural, e o direito constitucional positivado, não retira do trabalho a sua importância enquanto marco inicial para a discussão acerca da inconstitucionalidade de normas constitucionais. Ademais, o jurista Otto Bachof, na hipótese destacada, ressalta que tal norma seria simultaneamente contrária ao que denomina de “direito constitucional supralegal” ou “direito natural” e inconstitucional, porquanto também violaria o conteúdo da Constituição (BACHOF, 1994, p. 62-63).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 939, do Distrito Federal, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio contra a Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993 e a Lei Complementar nº 77, de 1993, o Supremo Tribunal Federal decidiu de maneira diversa à que se sucedeu na ADI nº 815, do Distrito Federal.

Na oportunidade, o STF decidiu pela inconstitucionalidade do §2º do art. 2º, da Emenda

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 815/DF. Ementário nº 1827-02. p. 322-324. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

⁶⁶ “Se uma norma constitucional infringir outra norma da Constituição, positivadora de direito supralegal, tal norma será, em qualquer caso, *contrária ao direito natural* e, de harmonia com o exposto supra, III, carecerá de legitimidade, no sentido de obrigatoriedade jurídica. Mas não tenho nenhuma dúvida em qualificá-la também, apesar de pertencer formalmente à Constituição, como <<inconstitucional>>, se bem que o fundamento último da sua não obrigatoriedade esteja na contradição com o direito supralegal; a <<incorporação material>> (IPSEN) dos valores supremos na Constituição faz, porém, com que toda a infração de direito supralegal, deste tipo, apareça necessária e simultaneamente como violação do conteúdo fundamental da Constituição”. BACHOF, op. cit., p. 62-63. Este trecho também foi parcialmente reproduzido pelo Min. Relator Moreira Alves em seu voto pelo não conhecimento da ADI nº 815/DF.

Constitucional nº 03,⁶⁷ por entender que este afrontava o princípio federativo ao autorizar a quebra de imunidade recíproca entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios; firmando, portanto, a possibilidade, bem como a competência do STF para fiscalizar a constitucionalidade do Poder Constituinte Derivado Reformador.

Confira-se trecho da ementa do Acórdão: “Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, I, “a”, da C.F.)”.

Portanto, em conformidade com a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pode-se afirmar que é possível a inconstitucionalidade de uma emenda constitucional e sua consequente declaração (de inconstitucionalidade) pelo Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua competência.

⁶⁷ Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. “Altera os arts. 40,42, 102, 103, 155, 56, 160 e 167 da Constituição Federal. (...) Art. 2º (*) A União poderá instituir, nos termos de lei complementar, com vigência até 31 de dezembro de 1994, imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. (...) §2º Ao imposto de que trata este artigo não se aplica o art. 150, III, b e VI nem o disposto no §5º do art. 153 da Constituição”.

CAPÍTULO 03 – A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 91: CARACTERÍSTICAS E COMPARATIVO HISTÓRICO

3.1 Considerações iniciais sobre a Emenda Constitucional

O presente trabalho promoveu um recorte específico para examinar a Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016, apelidada de “Janela Partidária”. Esta emenda, de acordo com a sua ementa, visa alterar a Constituição para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.

Acerca do arcabouço teórico-metodológico para melhor compreensão do que se propõe, mister se faz o destaque de algumas premissas, ligadas, principalmente, ao Estado Democrático de Direito brasileiro, basilado por princípios democráticos variados, como o previsto no art. 1º, parágrafo único, da Constituição (BONIZZATO; IUNES, MOULIN, 2017, p. 3-4). *In verbis*: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Dessa forma, a regra da democracia representativa estampada logo no art. 1º, da Constituição, deve ser observada, principalmente, pelo Poder Legislativo, Poder este mais atingido pelas consequências desse regramento e responsável pela elaboração de leis, em sentido amplo, único mecanismo válido de criação de direitos e obrigações a serem observados por todos. E, no mesmo sentido, a Constituição de 1988, para além de criar um Capítulo para os direitos políticos, preocupou-se em dispor especificamente sobre o processo legislativo, isto é, com a forma e procedimento de criação de normas no ordenamento jurídico brasileiro (arts. 59 a 69) (BONIZZATO; IUNES; MOULIN, 2017, p. 4).

Assim sendo e conforme exposto anteriormente, a Emenda Constitucional, espécie normativa prevista no art. 59, da Constituição, é o instrumento para alteração do texto constitucional e consequente adequação às novas realidades da sociedade brasileira, evitando,

desse modo, o engessamento da ordem constitucional.

Passada esta breve introdução, examina-se o objeto de pesquisa. A Emenda Constitucional nº 91/2016 possui dois artigos em seu corpo, sendo que o segundo pode ser considerado dispositivo de praxe porquanto comum quando da criação de espécies normativas e presente na maioria das Emendas Constitucionais à Constituição de 1988, versando apenas sobre a entrada em vigor da emenda na data de sua publicação. Eis o teor integral da Emenda:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 91, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2016

Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 18 de fevereiro de 2016.

A proposição originária da Emenda em análise, Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 182, de 2007 (PEC da Fidelidade Partidária), de autoria do Senador Marco Maciel - DEM/PE, propunha, de acordo com a sua ementa, a alteração dos arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal,⁶⁸ “para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos

⁶⁸ Art. 17: “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I – caráter nacional; II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III – prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei. (...)”; Art. 46: “O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. (...)”; Art. 55: “Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I – que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III – que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV – que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V – quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos

parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfiliarem dos partidos pelos quais forem eleitos”.

À supramencionada Proposta foram apensadas as respectivas Propostas de Emenda à Constituição nº 85/95 e nº 124/07, que dispunham sobre a fidelização partidária, isto é, que o Deputado Federal ou Senador que se filiasse a partido diverso daquele pelo qual foi eleito perderia o mandato; e sobre a alteração do art. 14, §3º, inciso V, art. 16 e art. 45, da Constituição,⁶⁹ para, em síntese, estabelecer prazos de filiação e desfiliação partidária.⁷⁰

Reforça-se que a PEC nº 182/07, proposição originária à Emenda Constitucional nº 91/2016, tramitou em regime especial, o que significa dizer que, em razão de ter sido de iniciativa do Senado Federal, a proposição tramitou em regime de prioridade na Câmara dos Deputados;⁷¹ além de ter gozado de preferência na votação em relação às demais proposições em tramitação ordinária, conforme determina o art. 191, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Após a realização de todos os procedimentos previstos na Constituição (art. 60),⁷² bem

casos previstos nesta Constituição; VI – que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. (...).”

⁶⁹ Art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei (...). §3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V – a filiação partidária”; Art. 45: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

⁷⁰ Para maiores informações, cf. os sítios eletrônicos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados: PEC 182/07 – Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14356>>. Acesso em: 29 out. 2017; PEC 124/07 – Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=359934>>. Acesso em: 29 out. 2017; PEC 85/95 – Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14356>>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁷¹ Cf. Regime de tramitação. Assessoria de Imprensa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/regime-de-tramitacao>>. Acesso em: 29 out. 2017.

⁷² Sobre o assunto: “(...) cabe à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, por meio do mais qualificado e especial processo de votação e procedimento para a criação de uma espécie normativa, alterar, quando entender cabível, o texto constitucional. Tal rigidez constitucional se atesta no Art. 60 da Constituição da República e, tendo em vista a magnitude deste poder, também conferido ao Poder Legislativo nacional, finda por ser objeto de disputas, trocas e negociações, sobretudo políticas que, direta e indiretamente, interferem no funcionamento, comportamento, dinâmica, relação, fruição e evolução de macro e micro instituições brasileiras. Desde os próprios Poderes da República, até órgãos, entes e menores organismos integrantes da Administração Pública em seu sentido mais amplo”. BONIZZATO, Luigi; IUNES, Julia; MOULIN, Isabelle Esteves. Emendas temporais e

como nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a PEC nº 182/07 foi transformada na Emenda Constitucional nº 91/2016 com a redação anteriormente destacada.

3.1.1 Não referência a dispositivo constitucional específico

Ao se realizar uma análise específica do texto da Emenda Constitucional nº 91/2016, observa-se que sua ementa refere-se somente à Constituição da República Federativa do Brasil como um todo, não especificando a qual dispositivo constitucional se pretende modificar.

Em outras palavras, pode-se afirmar que a Emenda em questão é dotada de certa inocuidade no que concerne à alteração do texto constitucional, tendo em vista que não promoveu a alteração na letra da Constituição ou indicou o dispositivo sobre o qual incidiria, em que pese as proposições que a originaram assim terem feito.

3.1.2 Temporariedade e provisoriedade

No mesmo passo, também é possível afirmar que a Emenda Constitucional nº 91/2016 é dotada de temporariedade e provisoriedade; temporariedade porquanto prevê a produção de efeitos da data de sua promulgação até o término dos 30 (trinta) dias subsequentes e provisoriedade, uma vez que, ultrapassado o prazo de 30 (trinta) dias, o objeto central da emenda passa a não ter mais eficácia. Tais características apenas reforçam a atipicidade dessa emenda constitucional.

3.2 Comparativo histórico

Em virtude das escolhas investigativa e metodológica do trabalho de pesquisa, no sentido de alcançar resultados quantitativo e qualitativa sobre a história constitucional

provisórias: que processo legislativo é este? Artigo Jurídico. (*no prelo*).

brasileira, mais precisamente, as Constituições brasileiras e suas respectivas Emendas, para confirmar (ou não) as hipóteses lançadas desde o início da exposição: que a Emenda Constitucional nº 91, de 2016 foi a única, na história constitucional brasileira, a trazer a clara característica da temporariedade e a não promover a alteração formal do texto constitucional.

Ademais, a partir do comparativo histórico, pôde-se examinar se as Emendas Constitucionais às Constituições Brasileiras sempre precisaram de um processo específico e mais dificultoso do que ao relativo à criação de normas infraconstitucionais; o que também será abordado de maneira mais precisa a seguir.

3.2.1 Constituição de 1988

Primeiramente, é preciso destacar que, até o presente momento, existem 97 (noventa e sete) Emendas à Constituição de 1988 e que, com exceção da Emenda Constitucional nº 91, de 2016, todas as demais conduziram a modificações textuais, através de acréscimos e/ou eliminações de dispositivos, gerando mudanças aditivas e redutivas, conjuntamente (BONIZZATO; IUNES; MOULIN, 2017, p. 9-10), e com referência ao respectivo dispositivo constitucional, mesmo que não em sua ementa, mas em seu corpo.

Nesse sentido, o procedimento para alteração do texto constitucional, conforme já exposto, encontra-se previsto na Subseção II – Da Emenda à Constituição, da Seção VIII – Do Processo Legislativo, da Constituição, mas precisamente em seu artigo 60. Assim, este artigo indica, além dos demais limites à alteração já elucidados, que a proposta de emenda deverá ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos os turnos, 3/5 (três quintos) dos votos dos respectivos membros.

Outrossim, foi possível constatar a existência de Emendas constitucionais que trouxeram normas de cunho transitório ou temporal, como a Emenda Constitucional nº 32, de

2001 e a última Emenda Constitucional nº 97, de 2017,⁷³ a título exemplificativo; ou que tenham produzido consequências com limitações temporais, além de restrições ou estipulações relacionadas à aplicabilidade de conteúdos normativos, mas nenhuma semelhante à Emenda Constitucional nº 91, de 2016.

Dessa forma, não foram encontrados paralelos comparativos para o disposto na referida Emenda, “que sequer poderá ser consolidada na Constituição, uma vez que, repita-se, novamente, não modifica seu texto, nele não podendo ser incluída ou nele não produzindo efeitos de eliminação expressa de qualquer dispositivo” (BONIZZATO; IUNES; MOULIN, 2017, p. 11).

Curiosamente em último acesso ao sítio eletrônico do Planalto, realizado em 07 de novembro de 2017, que disponibiliza o texto compilado da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constatou-se, junto aos *links* que remetem, respectivamente, às Emendas Constitucionais e às Emendas Constitucionais de Revisão, um novo *link* “Vide Emenda Constitucional nº 91, de 2016”, que remete ao texto da respectiva Emenda e dá a entender que esta haveria promovido alguma alteração no texto constitucional da Constituição de 1988; o que, em conformidade com o evidenciado anteriormente, não se verificou na presente pesquisa e tampouco se demonstra plausível.

Por último, ressalta-se que as Emendas Constitucionais destacadas à seguir são, de todas analisadas, as que mais se assemelham à Emenda Constitucional nº 91, de 2016, objeto principal de estudo, seja pela característica da não alteração do texto constitucional, seja por

⁷³ A Emenda Constitucional nº 97, de 2017, nos respectivos artigos 2º e 3º dispõe sobre o que denomina “regras de transição” para a vedação de celebração de coligações nas eleições proporcionais e quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão. Em outras palavras, determina a aplicabilidade das modificações no texto constitucional, mais precisamente, no art. 17, da Constituição, a partir das eleições de 2020 (art. 2º) e das eleições de 2030 (art. 3º). Sobre o assunto, há também que se observar o disposto no art. 16, da Constituição e o entendimento firmado pelo STF no julgamento da ADI 3.685, do DF. No entanto, para os fins da presente pesquisa, destaca-se que tais “regras de transição” não implicarão em alteração do texto constitucional. A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, por seu turno, objetivou alterar o regime jurídico das Medidas Provisórias no Brasil, ampliando o art. 62, da Constituição, trazendo, em seu penúltimo artigo, a previsão de manutenção das Medidas Provisórias realizadas até a entrada em vigor da Emenda nº 32. Assim, em ambas as Emendas selecionadas a título ilustrativo, encontram-se artigos que não foram, até o momento, inseridos no texto constitucional, e que estabelecem normas com grau de temporariedade, afora o objetivo político-legislativo das respectivas épocas.

possuírem características temporais e/ou provisórias.

3.2.2 Constituição de 1969 (EC nº 01, de 1969) e Constituição de 1967

Expandindo a investigação para as demais ordens constitucionais brasileiras, parte-se para a análise das Constituições de 1969 (EC nº 01, de 1969) e de 1967, sem antes, no entanto, justificar que optou-se por uma análise conjunta das referidas Constituições em razão de, muito embora a doutrina contemporânea majoritariamente entender que a Emenda Constitucional nº 01, de 1969 represente uma nova Constituição, se formalmente considerada, a Emenda nº 01 e as Emendas que a sucederam são também Emendas à Constituição de 1967.

Desse modo, a verificação da Constituição de 1969 em conjunto com a Constituição de 1967 e de suas Emendas revelou que foram realizadas 27 (vinte e sete) Emendas⁷⁴ ao texto original de 1967, seguido da considerável alteração ocasionada pela Emenda nº 01 de 1969.

Em que pese o contexto de regime ditatorial e autoritário instaurado após o Golpe Militar de 1964, período de exceção da história brasileira, salvo as Emendas nº 26, de 27 de novembro de 1985; nº 12, de 17 de outubro de 1978; e nº 02, de 09 de maio de 1972, nenhuma outra resultou na não alteração do texto constitucional então vigente.

Com relação à temporariedade e provisoriedade expressas na Emenda nº 91, de 2016 e explicitadas no tópico anterior, conclui-se que, mesmo durante o recente regime ditatorial do país, não se experimentaram Emendas com tais características dispostas expressamente em seus textos, ainda que, eventualmente, referentes a um momento específico.

Assim, acerca das supramencionadas Emendas à Constituição de 1967 (ou à Constituição de 1969), ressalta-se que a Emenda nº 26, de 27 de novembro de 1985 convocou

⁷⁴ Caso se prefira fragmentar o resultado de pesquisa obtido, pode-se falar em 01 (uma) Emenda à Constituição de 1967 e 26 (vinte e seis) Emendas à Constituição de 1969.

a Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração da nova Constituição, a atual Constituição de 1988, e, em que pese poder ter gerado uma modificação no texto constitucional, não o fez, sem que isso tenha representado, frise-se, consequências a serem aqui exaltadas para os fins que o presente trabalho se dispõe, sobretudo considerando o momento de transição para o regime democrático no qual esta Emenda se insere.

A Emenda nº 12, de 17 de outubro de 1978, por sua vez, não apresenta menção expressa a nenhum dispositivo constitucional, de modo que objetivou apenas assegurar aos deficientes a “melhoria da sua condição social e econômica”. E, por último, a Emenda nº 02, de 09 de maio de 1972, com um único artigo, objetivou regular “a eleição de Governadores e Vice-Governadores dos Estados em 1974”, sem, tampouco, se mencionar expressamente qualquer dispositivo da Constituição.

O procedimento para alteração do texto constitucional encontrava-se previsto nos artigos 50 a 52 e, formalmente, guardava similaridade com o atual procedimento previsto na Constituição de 1988. Destacam-se aqui, nesse sentido, os §§1º e 2º do artigo 50, que determinavam que não seria objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República e que a Constituição não poderia ser emendada na vigência de estado de sítio. Além disso, o §3º do mencionado artigo dispunha que a proposta de emenda deveria ter a assinatura da quarta parte dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Por último, o artigo 51, diferentemente do artigo 60 da atual Constituição, determinava que a proposta seria discutida dentro do prazo de 60 (sessenta) dias a contar do seu recebimento em duas sessões do Congresso Nacional e poderia ser considerada aprovada quando alcançada a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional. Portanto, em comparação ao procedimento atual que determina a necessidade de voto de 3/5 (três quintos) dos membros das Casas do Congresso em dois turnos de votação, previsto no referido art. 60, da Constituição de 1988, pode-se dizer que a medida de alteração constitucional é menos rígida que a atual.

3.2.3 Constituição de 1946

A Constituição de 1946 recebeu 21 (vinte e uma) Emendas ao seu texto original. Promulgada quando da presidência de Eurico Gaspar Dutra, após a queda do então Estado Novo, a Constituição mantém a linha das Constituições anteriores no que concerne a Emendas e características de modificação do texto constitucional.

Ao se proceder a um exame com precisão do teor de cada uma das 21 Emendas, constatou-se que a sua maioria conduziu a modificações textuais na redação da referida Constituição. Destacam-se, no entanto, as seguintes Emendas: a Emenda nº 18, de 01 de dezembro de 1965, que promoveu a reforma do Sistema Tributário e que não apresentou definição de qualquer alteração ao texto constitucional. A Emenda nº 13, de 08 de abril de 1965, no mesmo passo, assim como a Emenda nº 18, portava apenas um único artigo e dispunha sobre a coincidência de eleições federais e estaduais, duração de mandatos estaduais e municipais, aplicação do princípio da maioria absoluta nas eleições para governador e vice-governador e dava outras providências.

Ressalta-se, da mesma forma, a Emenda nº 07, de 22 de maio de 1964, que suspendeu “provisoriamente e em parte, a vigência do art. 141, § 34 da Constituição”, determinando, também em um único artigo, que “A vigência do § 34 do artigo 141 da Constituição Federal, na parte em que exige a prévia autorização orçamentária para cobrança de tributo em cada exercício, fica suspensa até 31 de dezembro de 1964”. Nesse sentido, faz-se apenas uma última observação de que as três Emendas ora destacadas foram elaboradas posteriormente ao Golpe Militar de 1964, já em um Estado de Exceção.

Por fim, não há que se olvidar das Emendas de nº 04, de 02 de setembro de 1961; de nº 03, de 24 de maio de 1961 e de nº 02, de 03 de julho de 1956, que muito embora tenham sido aprovadas em momento politicamente conturbado do país, não são entendidas como criadas já na vigência de um Estado de Exceção.

Assim, a primeira Emenda instituiu o sistema parlamentar de governo, tendo sido rapidamente revogada pela Emenda nº 06, de 23 de janeiro de 1963. A segunda, dispôs sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e Territórios Federais e a terceira, concedeu autonomia ao Distrito Federal. As três Emendas não fizeram menção expressa a dispositivo do texto constitucional, à época, vigente.

3.2.4 Constituição de 1937

Encontra-se, em 1937, um cenário internacional de influências anteriores ao início da Segunda Guerra Mundial, com o avanço do ideário fascista, principalmente. Nesse contexto, foi imposta a Constituição de 1937 pelo Presidente da República, Getúlio Vargas, substitutiva à Constituição de 1934, que até então vigorava.

O dispositivo que possibilitava a alteração constitucional era o artigo 174. Tal artigo, de redação alterada pela Lei Constitucional nº 09, de 1945, afirmava que a Constituição poderia ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados.

Ademais, dispunha que o projeto de iniciativa do Presidente da República seria votado em bloco, por maioria ordinária de votos da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal (§1º), ao passo que o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados exigia, para a sua aprovação, o voto da maioria dos membros de uma e outra Câmara, além de ser submetido, após votação, ao Presidente da República que poderia devolver o projeto pedindo que o mesmo fosse submetido a nova tramitação por ambas as Câmaras.

No entanto, conforme se verificou da análise das 21 (vinte e uma) Leis Constitucionais – nomenclatura utilizada à época para as Emendas à Constituição – a sua grande maioria foi de iniciativa do Presidente da República, Getúlio Vargas, e com fundamentação no artigo 180, da Constituição, que dispunha: “Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência

legislativa da União”.

Fato é que, muito embora as referidas Leis Constitucionais não tenham se baseado no art. 174, da Constituição de 1937, objetivaram, de alguma forma, a alteração do texto constitucional. Aliás, ousa se afirmar que tal justificativa baseada no art. 180 e não no supramencionado art. 174 apenas reforça o vies autoritário da ditadura getulista do Estado Novo.

Nesse contexto, sublinha-se a Lei Constitucional nº 02, de 16 de maio de 1938. Esta Lei/Emenda restabeleceu a força normativa do artigo 177 da própria Constituição, que estatuiu que no prazo de 60 (sessenta) dias contados da entrada em vigor da Constituição poderiam ser aposentados ou reformados, de acordo com a legislação em vigor, os funcionários civis e militares cujo afastamento se impusesse, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime. Assim, apesar de a referida Lei/Emenda não se enquadrar especificamente no que ora se aborda, esta chamou a atenção por, em artigo único, restabelecer “por tempo indeterminado, a faculdade constant do art. 177 da Constituição de 10 de novembro de 1937”.

3.2.5 Constituição de 1934

A Constituição de 1934, também aprovada enquanto se encontrava na chefia do Poder Executivo Getúlio Vargas, representa um marco do ponto de vista jurídico porquanto foi a primeira, na história constitucional brasileira, a permitir o voto feminino e a elevar à categoria constitucional os direitos sociais.

Imbuída pelo contexto internacional e interno, com influência das Constituições de Weimar de 1919 e Mexicana de 1917, a Constituição de 1934 previa a possibilidade de emenda ao texto constitucional em seu artigo 178, o qual deixava claro que as alterações não poderiam modificar a estrutura política do Estado, a organização ou a competência dos poderes da soberania; tampouco sendo possível a reforma da Constituição na vigência de

estado de sítio.

Nesse passo, cumpre destacar que o referido texto constitucional sofreu apenas três modificações, que ocorreram através do Decreto Legislativo nº 06, de 19 de dezembro de 1935⁷⁵, o qual, por sua vez, procedeu às 03 (três) Emendas à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

Assim, a Emenda nº 01 ainda se referiu ao art. 175, n. 1, §§7º, 12 e 13, da Constituição, mas as Emendas nº 02 e 03, não o fizeram. A Emenda nº 02 dispôs sobre a perda de patente e posto por decreto do Poder Executivo, do oficial da ativa, reserva ou reformado que praticasse ato ou participasse de movimento subversivo das instituições políticas e sociais; enquanto que a Emenda nº 03 dispôs, no mesmo sentido da anterior, sobre o cometimento de atos subversivos por funcionários civis. Há que se ressaltar que nenhuma das três Emendas apresentavam a mesma forma das Emendas Constitucionais subsequentes.

3.2.6 Constituição de 1891

Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. (Ementa Constituição de 1891).

A Constituição de 1891, seguindo o exame cronológico e decrescente proposto desde o início, foi a primeira após a Proclamação da República no ano de 1889 e a segunda Constituição do país. Além de inaugurar a forma de Estado federalista e a forma de governo republicana, a tripartição dos poderes e o sistema de governo presidencialista, dentre outras

⁷⁵ “Decreto Legislativo nº 6, de 1935. Emenda à Constituição Federal. Nós, Presidentes e Secretários da Câmara dos Deputados e Senado Federal promulgamos e mandamos publicar, na forma do §3º do art. 178 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, as emendas ns. 1, 2 e 3 a essa Constituição (...)”. Publicação original informatizada disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1930-1939/decretolegislativo-6-18-dezembro-1935-532805-publicacaooriginal-15177-pl.html>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

inovações, foi a primeira a dispor sobre a possibilidade de alteração do texto constitucional em seus artigos 90 e 91.

Desse modo, os referidos artigos determinavam que a Constituição poderia ser reformada por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembleias dos Estados e que seria considerada aprovada após três discussões e voto de 2/3 (dois terços) dos representantes das duas Câmaras so Congresso, não sendo admitidos, no entanto, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa ou a igualdade da representação dos Estados no Senado.

Assim sendo, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 sofreu apenas uma emenda ao seu texto original, a Emenda Constitucional de 03 de setembro de 1926, que fez menção expressa aos dispositivos constitucionais que estavam sendo alterados, quer sejam, os artigos 6º, 34, 37, 59, 60 e 72.

3.2.7 Constituição do Império de 1824

Por último, a Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824, outorgada por Dom Pedro I após o rompimento de laços com a metrópole Portugal e a declaração de Independência em 1822, diferentemente da forma constatada nas demais Constituições brasileiras, não contava com expressa previsão e permissão de modificação do seu corpo normativo.

Os únicos artigos em seu texto que poderiam ser relacionados à possibilidade de alteração constitucional eram os respectivos artigos 174, 175 e 176.⁷⁶ Destaca-se aqui o art. 174, que dispunha que “Se passados quatro annos, depois de jurada a Constituição do Brazil, se conhecer, que algum de seus artigos merece reforma, se fará a proposição por escripto, a

⁷⁶ Art. 175: “A proposição será lida por tres vezes com intervallos de seis dias de uma á outra leitura; e depois da terceira, deliberará a Camara dos Deputados, se poderá ser admittida á discussão, seguindo-se tudo o mais, que é preciso para a formação de uma Lei”. Art. 176: “Admittida a discussão, e vencida a necessidade da reforma do Artigo Constitucional, se expedirá Lei, que será sancionada, e promulgada pelo Imperador em fôrma ordinaria; e na qual se ordenará aos Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, que nas Procurações lhes confirmam especial facultade para a pretendida alteração, ou reforma”.

qual deve ter origem na Camara dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte delles”.

Desse modo e, a partir da realização de análise minuciosa, chegou-se à conclusão de que foram realizadas 02 (duas) alterações ao texto constitucional de 1824 através das Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 e Lei de 12 de outubro de 1832.

A primeira, com fundamento na própria Lei de 12 de outubro de 1832, fez algumas alterações e adições à Constituição de 1824, fazendo referência a alguns dispositivos específicos da Constituição. A segunda, por seu turno, ordenou que os eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes conferissem, por meio de procurações, faculdade para reformarem alguns artigos da Constituição, conforme prelecionava o art. 176, da mesma Constituição, como procedimento a ser realizado na verificação da necessidade de reforma constitucional.⁷⁷

⁷⁷ Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834: “Faz algumas alterações e addições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832”. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017. Lei de 12 de outubro de 1832: “Ordena que os Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, lhes confirmem nas procurações faculdade para reformarem alguns artigos da Constituição. A Regencia, em Nome do Imperador do Senhor D. Pedro II, Faz saber a todos os Subditos do Imperio que a Assembléa Geral Legislativa Decretou, e Ella Sancionou a Lei seguinte: Artigo unico. Os Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes conferirão nas procurações especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição, que se seguem (...)”. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-12-10-1832.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

CONCLUSÃO

A emenda constitucional é o mecanismo existente para a realização de reformas no texto constitucional. A análise da história constitucional brasileira permitiu que se verificasse que, com algumas especificidades, desde a Constituição Imperial de 1824 se previu um mecanismo de alteração constitucional, igualmente ou menos rígido se comparado com o procedimento utilizado atualmente e plasmado na Constituição de 1988 (art. 60).

Apesar de se tratar de espécie normativa que depende de quórum específico para sua aprovação (três quintos), dois turnos de votação em cada Casa do Congresso Nacional, em suma, que apresenta um procedimento mais dificultoso que se enfrenta na elaboração de normas infraconstitucionais, desde a promulgação da Constituição em 1988 até o momento em que se escreve esta conclusão, foram aprovadas 97 (noventa e sete) Emendas à Constituição; um número, ao menos, considerável.

Das 97 (noventa e sete) Emendas à Constituição de 1988, a Emenda Constitucional nº 91, de 2016 chamou a atenção por suas características peculiares, as quais suscitaram a curiosidade que conduziu toda essa pesquisa sobre o Poder Constituinte e sobre a emenda, especificamente.

Cumprir afirmar, primeiramente, que inclusive de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, todavia este mesmo Tribunal rechaçar a tese de Otto Bachof sobre normas constitucionais inconstitucionais, há precedente para a declaração de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional no Brasil, ao menos parcialmente.

Após densa pesquisa quantitativa e recortadamente, qualitativa, acerca das Emendas Constitucionais brasileiras e das Constituições Brasileiras, passando cronologicamente até se alcançar a primeira Carta Magna, em 1824; entende-se que, com exceção das Emendas salientadas ao longo do trabalho, nenhuma outra Emenda Constitucional deixou de levar à alteração do corpo da respectiva Constituição, assim como possuísem, ao mesmo tempo, as características aqui apontadas como temporariedade e provisoriedade.

No mesmo sentido, constatou-se que as Emendas às Constituições brasileiras, em sua grande maioria (ressalte-se, salvo as exceções apontadas em capítulo anterior), apresentavam

ementa com referência aos dispositivos da Constituição que se referiam e, caso não o fizessem, dependia-se com facilidade de seu corpo quais dispositivos estavam sendo objeto de reforma. Algumas Emendas, principalmente durante os períodos autoritários e ditatoriais, destacando-se o período de Ditadura Militar, não apresentavam o dispositivo considerado de praxe sobre a entrada em vigor da norma.

A análise histórica conduziu à conclusão de que a Emenda nº 91, de 18 de fevereiro de 2016, claramente é uma raridade na história constitucional brasileira, o que faz com que maiores estudos sejam desenvolvidos sobre esta emenda específica e mais atenção seja despojada à elaboração de espécies normativas no geral, não somente pelos representantes do povo e do Poder Constituinte Derivado, como também pelos cidadãos em geral, de modo que esta não passe despercebida.

Sob a perspectiva dos limites, principalmente formais, ao Poder Constituinte Derivado de Reforma, poder constituído estabelecido pelo legislador constituinte originário, e da própria rigidez constitucional, pode-se afirmar que a Emenda Constitucional nº 91 apresentaria vícios de validade em virtude de suas características atípicas e sua excentricidade ao não promover alteração no texto constitucional, o que poderia culminar em discussão acerca de sua constitucionalidade e, porque não, acerca do comportamento das instituições brasileiras.

Ademais, há que se atentar para o contexto de grave crise institucional no qual a referida Emenda foi elaborada e publicada. O período era – e pode-se dizer que ainda é – de enorme instabilidade política, próximo de eleições municipais e em que se questionava até sobre a possibilidade de convocação de novas eleições presidenciais no próprio ano de 2016.

O conteúdo da Emenda nº 91 também se relaciona com esse cenário, ao passo que permite o desligamento de um partido político por detentor de cargo público eletivo em um período de 30 (trinta) dias a contar da publicação e sem alcançar a distribuição de recursos do fundo partidário e de acesso gratuito à televisão e rádio. De fato, uma “janela partidária”, consolidada através de uma espécie normativa mais segura, ainda que, eventualmente, fosse proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), sobre a qual poderiam ser suscitadas dúvidas sobre o cabimento.

Portanto, em consequência de todo o visto, entende-se que a Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016 pode ser considerada reflexo de um cenário de disputas e crises político-institucionais, sobretudo relacionais e comportamentais, podendo ser considerada insólita, totalmente atípica à experiência constitucional brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?** Tradução de José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Livraria Almedina, 1994.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras. Volume II. 1891.** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137570/Constituicoes_Brasileiras_v2_1891.pdf?sequence=5>. Acesso em: 29 out. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro.** Revista da EMERJ, v. 4, n. 15, 2001. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.

_____. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 4ª ed. 3º tiragem. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

BOLONHA, Carlos; BONIZZATO, Luigi; MAIA, Fabiana (Org.). **Teoria Institucional e Constitucionalismo Contemporâneo.** 1ª ed. Curitiba: Editora Juruá, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 22ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

BONIZZATO, Luigi. **A Constituição e suas Instituições Contemporâneas – Representatividade, crises, exemplos e marcos fáticos no Brasil, como elementos de análise de teorias constitucionais-institucionais brasileiras.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

_____; IUNES, Julia; MOULIN, Isabelle Esteves. **Emendas temporais e provisórias: que processo legislativo é este?** Artigo Jurídico. (*no prelo*).

_____; REIS, José Carlos Vasconcellos dos. **Direito Constitucional – Questões Clássicas, Contemporâneas e Críticas.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe dar a última palavra sobre o sentido da Constituição?** 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989: Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2020-2016.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988).** 53ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017.** Altera a Constituição Federal para vedar coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 29 out. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 96, de 06 de junho de 2017.** Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc94.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 93, de 08 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 92, de 12 de julho de 2016**. Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, alterar os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros daquele Tribunal e modificar-lhe a competência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc92.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016**. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 89, de 15 de setembro de 2015**. Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ampliando o prazo em que a União deverá destinar às Regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc89.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 88, de 07 de maio de 2015**. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015**. Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc87.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária específica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 84, de 02 de dezembro de 2014**. Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc84.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 83, de 05 de agosto de 2014**. Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc83.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 82, de 16 de julho de 2014**. Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc82.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 81, de 05 de junho de 2014**. Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc81.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 80, de 04 de junho de 2014**. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 79, de 27 de maio de 2014**. Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc79.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 78, de 14 de maio de 2014**. Acrescenta art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc78.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 77, de 11 de fevereiro de 2014**. Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea "c". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc77.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013**. Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 75, de 15 de outubro de 2013**. Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais

produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc75.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 74, de 06 de agosto de 2013**. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 73, de 06 de junho de 2013**. Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc73.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 72, de 02 de abril de 2013**. Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc72.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012**. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc71.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012**. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação

daquela Emenda Constitucional. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012**. Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc69.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011**. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc68.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010**. Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc67.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº66, de 13 de julho de 2010**. Dá nova redação ao §6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc66.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010**. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.

Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 63, 04 de fevereiro de 2010**. Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc63.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009**. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 61, de 11 de setembro de 2009**. Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc61.htm>. Acesso em: 12
jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 60, de 11 de setembro de 2009**. Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-Território Federal de Rondônia. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc60.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de setembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009**. Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc58.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008**. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc57.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007**. Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc56.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007**. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc55.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 54, de 20 de setembro de 2007**. Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc54.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 52, de 08 de março de 2006**. Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006**. Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc51.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 50, 14 de fevereiro de 2006**. Modifica o art. 57 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc50.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 49, de 08 de fevereiro de 2006**. Altera a redação da alínea b e acrescenta alínea c ao inciso XXIII do caput do art. 21 e altera a redação do inciso V do caput do art. 177 da Constituição Federal para excluir do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc49.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005**. Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc48.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 46, de 05 de maio de 2005**. Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc46.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras

providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc44.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 43, de 05 de abril de 2004**. Altera o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando, por 10 (dez) anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc43.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em:
12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003**. Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal,

e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc40.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002**. Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc39.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 38, de 12 de junho de 2002**. Acrescenta o art. 89 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc38.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002**. Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 36, de 28 de maio de 2002**. Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc36.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001**. Dá nova redação ao art. 53 da Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 34, de 13 de dezembro de 2001**. Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc34.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001**. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc33.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc31.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000**. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 28, de 25 de maio de 2000**. Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7^a e revoga o art. 233 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc28.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000**. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc27.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6^o da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc25.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 24, de 09 de dezembro de 1999**. Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classistas na Justiça do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc24.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 23, de 02 de setembro de 1999**. Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc23.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 22, de 18 de março de 1999**. Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas "i" do inciso I do art. 102 e "c" do inciso I do art. 105 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc22.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999**. Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc21.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças

públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em:

12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm>. Acesso em:

12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997**. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm>. Acesso em:

12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 16, 04 de junho de 1997**. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm>. Acesso em:

12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em:

12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 13, 21 de agosto de 1996**. Dá nova redação ao inciso II do art. 192 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc13.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 12, de 15 de agosto de 1996**. Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc12.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 11, de 30 de abril de 1996**. Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc11.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março de 1996**. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 09, de 09 de novembro de 1995**. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 08, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 07, de 15 de agosto de 1995**. Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc07.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 06, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 05, de 15 de agosto de 1995**. Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 04, 14 de setembro de 1993**. Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc04.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993**. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 02, de 25 de agosto de 1992**. Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc02.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Emenda Constitucional nº 01, de 31 de março de 1992**. Dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc01.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). **Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 21, de 30 de novembro de 1966**. Dá nova redação ao artigo 199 da Constituição. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc21-66.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 20, de 25 de maio de 1966**. Dispõe sobre acumulação de cargos no serviço público. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc20-66.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 19, de 07 de dezembro de 1965**. Altera dispositivos constitucionais referentes ao afastamento de funcionários públicos que exerça cargo eletivo e a agregação de militar em atividade ao cargo público civil temporário não eletivo que aceitar. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc19-65.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 18, de 01 de dezembro de 1965**. Reforma do Sistema Tributário. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965**. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Legislativo. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc17-65.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965**. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc16-65.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 15, de 05 de julho de 1965**. Torna obrigatória a declaração de bens de candidatos e cargos eletivos, proíbe e considera nulos atos de nomeação ou admissão de

pessoal, contratos de obras, aquisição de equipamentos e máquinas, distribuição de fundos ou verbas globais e autorização de empréstimos a Estado ou Município, praticados nos noventa dias anteriores à data das eleições federais, estaduais e municipais a até o término dos mandatos de Presidente da República, Governadores e Prefeitos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc15-65.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 14, de 03 de junho de 1965**. Altera o inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc14-65.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 13, de 08 de abril de 1965**. Dispõe sobre a coincidência das eleições federais e estaduais, duração de mandatos estaduais e municipais, aplicação do princípio da maioria absoluta nas eleições para governador e vice-governador, época das eleições municipais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc13-65.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 12, de 08 de abril de 1965**. Altera o parágrafo 1º do artigo n. 28 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc12-65.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 11, de 31 de março de 1965**. Acrescenta parágrafo ao art. 157 da Constituição. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-65.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964**. Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc10-64.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 09, de 22 de julho de 1964**. Altera os artigos 38, 39, 41, 45, 81, 82, 83, 95, 132, 138 e 203 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc09-64.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 08, de 22 de maio de 1964**. Altera a data referida no art. 87, nº XVI, da Constituição. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc08-64.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 07, de 22 de maio de 1964**. Suspende, provisoriamente e em parte, a vigência do art. 141, § 34 da Constituição. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-64.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 06, de 23 de janeiro de 1963**. Revoga a Emenda Constitucional nº 4 e restabelecido o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc06-63.htm#art2>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 05, 21 de novembro de 1961**. Institui novas discriminações de renda em favor dos municípios brasileiros. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc05-61.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 04, de 02 de setembro de 1961**. Institui o sistema parlamentar do govêrno. Revogada pela EMC nº 06, de 1963. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc04-61.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 03, de 24 de maio de 1961**. Dispõe sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e Territórios Federais. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc03-61.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 02, de 03 de julho de 1956**. Concede autonomia ao Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc02-56.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946). **Emenda Constitucional nº 01, de 26 de dezembro de 1950**. Emenda ao art. 26, § 3º, da Constituição. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-50.htm>. Acesso em: 12 de junho de 2017.

BRASIL. **Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 21, de 31 de dezembro de 1946**. Dispõe sobre a proclamação do Presidente da República

eleito a 2 de dezembro de 1945. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT021.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 20, de 31 de dezembro de 1946**. Fixa o subsídio dos Deputados e Senadores e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT020.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 19, de 31 de dezembro de 1945**. Dispõe sobre a proclamação e a posse do candidato eleito para a Presidência da República. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT019.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 18, de 11 de dezembro de 1945**. Revoga o parágrafo único do art. 96 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT018.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 17, de 03 de dezembro de 1945**. Revoga o art. 179 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT017.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 16, de 30 de novembro de 1945**. Revoga o art. 186 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT016.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945**. Dispõe sobre os poderes da Assembléia Constituinte e do Presidente da República. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT015.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 14, de 17 de novembro de 1945**. Extingue o Tribunal de Segurança Nacional e dispõe sobre a competência para o processo e julgamento de crimes contra a existência, a segurança e a

integridade do Estado e a guarda e o emprego da economia popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT014.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945**. Dispõe sobre os poderes constituintes do Parlamento que será eleito a 2 de dezembro de 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT013.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 12, de 07 de novembro de 1945**. Revoga o art. 177 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT012.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 11, de 30 de outubro de 1945**. Emenda o art. 92 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT011.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 10, de 26 de maio de 1945**. Emenda o art. 92 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT010.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 09, de 28 de fevereiro de 1945**. ALTERA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT009.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 08, de 12 de outubro de 1942**. Esclarece os arts. 177 e 182 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT008.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 07, de 30 de setembro de 1942**. Emenda o art. 173 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT007.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 06, de 10 de março de 1942**. Emenda o § 1º do art. 143 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT006.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 05, de 10 de março de 1942**. Emenda os artigos 122, 166 e 168 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT005.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 04, de 20 de setembro de 1940**. Emenda o artigo 20 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT004.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 03, de 18 de setembro de 1940**. Emenda os arts. 23 e 35 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT003.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 02, de 16 de maio de 1938**. Restabelece o art. 177 da Constituição de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT002.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1937). **Lei Constitucional nº 01, de 16 de maio de 1938**. Emenda o art. 122, nº 13, da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT001.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 06, de 19 de dezembro de 1935. Emenda à Constituição Federal**. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD19DEZ1935.pdf#page=20>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891). **Emenda Constitucional de 03 de setembro de 1926**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc%20de%203.9.26.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 234, de 23 de novembro de 1841. Cria um Conselho de Estado**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM234.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970: Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do Acórdão ADI 815-3/DF**. Disponível em: Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

CABRAL, Dilma. **Constituição de 1824**. Arquivo Nacional. Coordenação-Geral de Gestão de Documentos – Coged, Memória da Administração Pública Brasileira – MAPA, 2014. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=5603>>. Acesso em: 29 out. 2017.

CAMPOS, Juliana Diniz. **As Origens do Poder Constituinte: um resgate da obra de Sieyès e suas múltiplas releituras pela doutrina publicista continental**. Revista da Faculdade de

Direito da UERJ. V.1, n. 25, 2014. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/viewFile/8032/9122>>. Acesso em: 29 out. 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. 6ª reimpressão. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

CAPELLARI, Eduardo. **A Crise da Modernidade e a Constituição: Elementos para a Compreensão do Constitucionalismo Contemporâneo**. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82931>>. Acesso em: 29 out. 2017.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional. Volume I. Teoria da Constituição**. 2ª tiragem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

FERREYRA, Raul Gustavo. **Reforma Constitucional y Control de Constitucionalidad**. Buenos Aires: Editora Ediar, 2014.

LIMA, João Alberto de Oliveira. PASSOS, Edilenice. **Análise das emendas constitucionais sob a perspectiva da Legística Formal**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502959/001002793.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel, SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. 1ª ed. Minas Gerais: Editora Del Rey, 2013.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho**. 2ª ed. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

VERMEULE, Adrian. **The Constitution of Risk**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.