

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA

CLÁUSULAS PÉTREAS E CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

**BRASÍLIA,
JUNHO 2019**

ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA

CLÁUSULAS PÉTREAS E CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Dissertação apresentada ao programa de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional da Escola de Direito de Brasília – EDB do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.
Orientador: Prof. Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco

**BRASÍLIA,
JUNHO 2019**

ANDRÉ LUIZ SOUZA DA SILVEIRA

CLÁUSULAS PÉTREAS E CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Dissertação apresentada ao programa de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional da Escola de Direito de Brasília – EDB do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.
Orientador: Prof. Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco

Prof. Doutor Paulo Gustavo Gonet Branco
Orientador

Prof. Doutor Luiz Rodrigues Wambier
Examinador (Mestrado - IDP)

Prof. Doutor Danilo Porfírio de Castro Vieira
Examinador (Externo - IDP)

À Guiomar Feitosa de Albuquerque Lima
Mendes, minha amiga do coração.

AGRADECIMENTOS

Após muitos anos afastado das atividades acadêmicas, tive a excelente oportunidade de, ao cursar o mestrado, reviver as inquietações de um jovem aluno, com muita alegria e entusiasmo, logo, em primeiro lugar, agradeço a plenitude da vida e a oportunidade que tenho de usufruí-la.

Naturalmente, na sequência, gostaria de agradecer o Professor Paulo Gustavo Gonet Branco, que, além de orientador da minha dissertação, sempre foi motivo de inspiração acadêmica, seja pelas suas notáveis colocações em sala de aula, seja pelo formidável conteúdo dos seus livros.

Não menos importante foi o apoio dos meus colegas de escritório, que me ajudaram não só me substituindo em determinadas tarefas nesse período, como dividindo seus valiosos conhecimentos jurídicos sobre as questões acadêmicas surgidas nesses dois anos. Meu agradecimento especialíssimo para minha colega e amiga Jessica Baqui, minha verdadeira força motriz dessa jornada, cujo incentivo e generoso auxílio foram essenciais para o sucesso desse desafio.

Sou grato também a minha família, que sempre me apoiou nesse projeto, ainda que isso tenha representado um tempo menor em nosso convívio. Sem o apoio da minha querida esposa Paula, nada teria sido possível.

Meu muito obrigado a todos.

RESUMO

Esta dissertação analisa a compatibilidade teórica das cláusulas pétreas com as Constituições Estaduais. Estuda-se o Poder Constituinte Originário e ambas as espécies de Poder Constituinte Derivado, delimitando-se seus conceitos, características e principais aspectos. Abordam-se os limites materiais ao Poder Constituinte de Reforma, descrevendo-se as principais correntes doutrinárias, suas espécies e a teoria de Carl Schmitt relacionada. Analisam-se as Constituições dos Estados-membros brasileiros e a jurisprudência a fim de identificar o tratamento dado para as cláusulas pétreas no âmbito estadual.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Poder Constituinte. Cláusulas pétreas. Federação. Estados-membros.

ABSTRACT

This dissertation examines the theoretical compatibility of entrenched clauses with State Constitutions. It studies the Original Constituent Power and both types of Reformer Constituent Power, framing its concepts, characteristics and main aspects. It discusses the material limits to Constitutional Amendments, describing the main doctrinal views, their species, and the related Carl Schmitt theory. It analyses the Constitutions of the Brazilian States and case law in order to identify the treatment given to the immutable clauses at the state level.

Key words: Constitutional Law. Constituent Power. Entrenched clauses. Federation. Member State.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO E DERIVADO (OU INSTITUÍDO) 10	
1.1. Poder constituinte originário	10
1.1.1. Conceito e características.....	11
1.1.2. Titularidade.....	15
1.1.3. Formas de expressão	18
1.2. Poder constituinte derivado (ou instituído).....	22
1.2.1. Poder constituinte derivado de reforma ou de revisão.....	23
1.2.2. Poder constituinte derivado decorrente	26
2. CLÁUSULAS PÉTREAS	38
2.1. Correntes doutrinárias	39
2.1.1. Ilegitimidade ou ineficácia das cláusulas pétreas	40
2.1.2. Relatividade das cláusulas pétreas	41
2.1.3. Intangibilidade das cláusulas pétreas	42
2.2. Limites materiais ao poder de revisão segundo Carl Schmitt	43
2.3. Alcance das cláusulas pétreas	49
2.4. Espécies de cláusulas pétreas	51
2.4.1. Expressas ou explícitas	52
2.4.2. Implícitas ou inerentes	55
3. (IN)COMPATIBILIDADE DAS CLÁUSULAS PÉTREAS COM AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS	57
3.1. Constituições estaduais e leis constitucionais estaduais.....	59
3.2. Hierarquia jurídica.....	64
3.3. Proibição de revolução	65
4. ANÁLISE DAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS BRASILEIROS E DA JURISPRUDÊNCIA	66
4.1. Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal	67
4.2. Jurisprudência	70
CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS	84

**ANEXO – DISPOSITIVOS DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEI ORGÂNICA
DO DISTRITO FEDERAL RELACIONADOS À EMENDA 86**

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa a abordar o tema das cláusulas pétreas no âmbito das Constituições Estaduais. O problema que se coloca é quanto à possibilidade, ou não, de criação de tal limitação material em relação ao Poder Constituinte Derivado de Reforma do Estado sobre a sua própria Constituição Estadual.

É certo que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 60, §4º, um rol de matérias excluídas do Poder Constituinte Derivado de Reforma. Juntam-se às referidas disposições expressas outras vedações implícitas, segundo a doutrina majoritária. Essas limitações se estendem aos demais entes federados.

Porém, o objeto da presente dissertação é diferente. Cumpre analisar se o Poder Constituinte Derivado Decorrente (estadual), ao cuidar da sua auto-organização por meio da elaboração de Constituição própria, poderia estabelecer normas imutáveis — não passíveis de alteração pelo Poder Constituinte Derivado de Reforma dos Estados — distintas das limitações impostas pela Constituição Federal.

Para responder o problema de pesquisa que se coloca, o presente trabalho será dividido em quatro capítulos.

Inicialmente, nos dois primeiros capítulos, serão estudados o Poder Constituinte e as cláusulas pétreas. Em seguida, será analisada a compatibilidade ou incompatibilidade teórica das cláusulas pétreas em relação às Constituições estaduais. E, por fim, serão abordadas as normas relativas a emenda nas Constituições dos Estados e na Lei Orgânica do Distrito Federal e expostos os entendimentos jurisprudenciais acerca da matéria.

1. PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO E DERIVADO (OU INSTITUÍDO)

Antes de abordar as cláusulas pétreas e analisar sua compatibilidade com as Constituições dos Estados, faz-se necessário estudar o poder constituinte, suas espécies e subespécies e respectivos conceitos, características e principais contornos.

1.1. Poder constituinte originário

Desde os primórdios há uma tendência nos agrupamentos humanos de estabelecer códigos ou leis fundamentais para organização social e política. E essa organização por meio de leis próprias, especiais, dava-lhes um caráter de superioridade, mas apenas do ponto de vista material, uma vez que formalmente não se diferenciavam as leis de natureza constitucional das demais. Estas, em regra, eram alteradas pelos órgãos legislativos ordinários ou pelos costumes¹. Assim, embora se reconhecesse a superioridade das leis de organização, não se concebia a existência de um poder especial que as estabelecesse².

A partir do século XVIII, a Constituição escrita passa a ser um ideal de consolidação da limitação dos poderes e garantia dos cidadãos, e conseqüentemente passa a ter um *status* diferenciado, que subordina as demais leis³. Da superioridade da Constituição escrita, advém a necessidade lógica de concepção de um poder igualmente superior, capaz de estabelecê-la⁴.

Nesse contexto, surge a teoria do poder constituinte, formulada por Emmanuel Joseph Sieyès que, em linhas gerais, estabelece que o Governo deve ser submetido à Constituição e que esta deve ser feita pela nação, por meio de representantes extraordinários, distintos da legislatura ordinária, de forma incondicionada e limitada apenas pelo direito natural, que seria anterior e

¹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte dos Estados-membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 7-9.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 3-4.

³ *Ibidem*, p. 14 e 27.

⁴ FERRAZ, *op. cit.*, p. 11.

superior à nação⁵.

Para Paulo Bonavides, sempre houve poder constituinte, uma vez que “jamais deixou de haver o ato de uma sociedade estabelecendo os fundamentos de sua própria organização”⁶. Contudo, com sua teorização, iniciou-se um processo de institucionalização ou despersonalização desse poder, em sua essência soberano, cuja mudança de titularidade, de uma divindade ou indivíduo para a vontade nacional onipotente ou Estado, converteu o poder constituinte em noção-chave da Teoria do Estado e base do Direito Constitucional moderno⁷.

Assim, passa-se a demonstrar seus principais contornos, notadamente seu conceito e principais características, sua titularidade e formas de expressão.

1.1.1. Conceito e características

De acordo com a clássica lição de Carl Schmitt, o poder constituinte originário é a “vontade política cuja força ou autoridade é capaz de adotar a concreta decisão de conjunto sobre o modo e a forma da própria existência política, determinando assim a existência da unidade política como um todo”⁸.

Paulo Branco, por sua vez, o define como sendo uma “força política consciente de si que resolve disciplinar os fundamentos do modo de convivência na comunidade política”⁹.

Ambos os conceitos tratam a natureza do poder constituinte como um poder de fato, uma força social, e se filiam, portanto, à tese positivista de Constituição, segundo a qual, a Constituição é o início da ordem jurídica positiva,

⁵ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 37-49.

⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 143-144.

⁷ *Ibidem*, p. 145-146.

⁸ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza editorial, 1996. p. 93-94. Tradução livre.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 117.

mas ela própria não é gerada pelo direito.¹⁰

Contrapondo-se à essa visão há a tese jusnaturalista, que entende a natureza do poder constituinte como um poder jurídico, de direito, que decorre da ordem jurídica natural. Haveria antes da Constituição o direito natural, cujo teor depende da escola, que a condicionaria.¹¹ Essa é a visão de Afonso Arinos¹², por exemplo:

Quando o poder Constituinte funciona nos momentos de crise, não podemos estabelecer as suas origens jurídicas senão apelando para as definições do Direito Natural. Esposando a tese sociológica dos fundamentos do Direito Natural, diremos que certas regras de Direito Público objetivo, prevalentes na consciência coletiva do povo, segundo os dados de sua cultura, evolução econômico-social e outros fatores, se exprimem inelutavelmente através dos órgãos que encarnam, no momento, a soberania nacional (uma Assembleia Constituinte, um soberano, um ditador) por meio de normas positivas de Direito Constitucional, que traçam, então, as competências dos poderes constituídos, inclusive o constituinte ordinário ou instituído. Essa explicação jurídica nos satisfaz porque, sem abandonar o campo do Direito, não se extravia em hipóteses metafísicas, nem perde de vista as realidades históricas e sociológicas.

Quanto às características básicas do poder constituinte originário, Paulo Branco as resume afirmando que ele é inicial, ilimitado e incondicionado¹³:

Em suma, podemos apontar três características básicas que se reconhecem ao poder constituinte originário. Ele é inicial, ilimitado (ou autônomo) e incondicionado. É inicial, porque está na origem do ordenamento jurídico. É o ponto de começo do Direito. Por isso mesmo, o poder constituinte não pertence à ordem jurídica, não está regido por ela. Decorre daí a outra característica do poder constituinte originário – é ilimitado. Se ele não se inclui em nenhuma ordem jurídica, não será objeto de nenhuma ordem jurídica. O Direito anterior não o alcança nem limita a sua atividade. Pode decidir o que quiser. De igual sorte, não pode ser regido nas suas formas de expressão pelo Direito preexistente, daí se dizer incondicionado.

¹⁰ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p.54-55.

¹¹ *Ibidem*, p. 58.

¹² FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Curso de Direito Constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968. v. 1. p. 105-106. apud FERRAZ, *op. cit.*, p. 26.

¹³ MENDES; BRANCO. *op. cit.*, p. 118-119.

Tais características, porém, são válidas apenas formalmente, consoante ressalta Tércio Sampaio Ferraz Junior¹⁴:

A noção de poder originário só é válida num sentido formal. Nenhum Poder é, de fato, completamente inicial, autônomo e incondicionado. E a sua legitimidade, embora sempre invocada, até mesmo quando ditatorial o Poder, não dispensa uma discussão dos seus fundamentos. Não é completamente inicial porque o Poder é sempre um conjunto de relações entre diversas forças sociais e só formalmente se pode determinar uma delas como o Poder de onde derivam os demais poderes. Não é completamente autônomo porque, não só pela aceitação de um direito natural, mas pelo reconhecimento de uma série de limitações de ordem social, histórica, cultural, econômica, ideológica etc., ele já vem restringido. Não é completamente incondicionado porque não só frequentemente já recebe prefixadas certas diretrizes básicas, como sobretudo porque tem de atuar e deliberar conforme certas regras que antecedem sua manifestação.

De fato, Paulo Branco, mesmo adotando a concepção positivista, consigna que a ausência de limite ou autonomia não é absoluta e refere-se apenas à impossibilidade de imposições pela ordem jurídica anterior, mas se sujeita a limitações políticas inerentes ao poder constituinte, uma vez que depende da anuência do povo. Daí a necessidade de referência aos valores éticos, religiosos e culturais que informam o referido povo¹⁵.

Para Paul Bastid, ao poder constituinte originário opõem-se limites de fato e de direito. Os limites de fato estariam ligados à necessidade de não se chocar com a cosmovisão da comunidade, o que tornaria a Constituição ineficaz. Já os limites de direito seriam os do Direito Internacional, não do direito natural. Contudo, como ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a realidade desmente a superioridade do Direito Internacional.¹⁶

O próprio Sieyès, tido como autor da doutrina do poder constituinte¹⁷,

¹⁴ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Constituinte: assembleia, processo, poder*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 23

¹⁵ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 119.

¹⁶ Citação de opinião de Paulo Bastid em curso de pós-graduação proferido na Faculdade de Direito de Paris em 1958-1959 por FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p.76-77.

¹⁷ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p.12.

apesar de caracterizá-lo como ilimitado, afirmava que este se sujeitava ao direito natural, do qual ele era adepto¹⁸. Consta em sua obra que “a nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo. Sua vontade é sempre legal, é a própria lei. Antes dela e acima dela só existe o direito natural”¹⁹. Assim, para ele, mesmo a nação, titular do poder constituinte, se sujeita ao direito natural que a precede e a conforma.

Também é possível afirmar que o poder constituinte originário é unitário e indivisível, porque não é um poder a mais, em conjunto com os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, é na verdade a base que abrange os demais poderes e divisões de poderes²⁰.

Outra característica intrínseca do poder constituinte originário é a “força legitimadora do êxito do empreendimento constituinte” ou “eficácia atual”, que pode se traduzir no reconhecimento da Constituição como vinculante pelos submetidos à norma. Sem esse traço, a tentativa de rompimento da ordem constitucional e criação de uma nova Constituição não passa de uma insurreição ou rebeldia criminosa²¹.

Canotilho distingue três formas de compreensão do poder constituinte, baseada em experiências históricas dos ingleses, americanos e franceses, que resume em três verbos: revelar, dizer e criar a constituição²²:

Três palavras resumirão os traços caracterizadores de três experiências histórico-constituintes: os ingleses compreendem o poder constituinte como um processo histórico de *revelação* da “constituição de Inglaterra”; os americanos *dizem* num texto escrito, produzido por um poder constituinte “*the fundamental and Paramount law of the nation*”; os franceses *criam* uma nova ordem jurídico-política através da “destruição” do antigo e da “construção do novo”, traçando a arquitectura da nova “cidade política” num texto escrito – a constituição. *Revelar, dizer e criar* uma constituição são os *modi operandi* das três experiências

¹⁸ *Ibidem*, p.12.

¹⁹ SIEYÈS, *op. cit.*, p. 40.

²⁰ SCHMITT. *op. cit.*, p. 95.

²¹ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 119.

²² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 68-69.

constituintes.

Segundo Canotilho, para os ingleses e seu constitucionalismo histórico, era inconcebível a ideia de um poder constituinte com força para alterar o modelo político de um povo, rompendo com as estruturas políticas tradicionais, visto que a forma de garantir direitos e liberdades e estabelecer limites ao poder não era por meio da edição de uma Constituição, mas pela revelação de tais direitos e limites nas normas costumeiras e nos poucos documentos escritos²³.

Outros autores, porém, consideram incompatível a ideia de poder constituinte, visto como processo, com uma constituição não escrita, costumeira, que seria o caso inglês. De acordo com Tércio Sampaio Ferraz Júnior²⁴, é necessário delimitar no tempo a constituinte que positiva uma Constituição.

1.1.2. Titularidade

Manoel Gonçalves Ferreira Filho relaciona a titularidade do poder constituinte originário com a soberania do Estado. Para ele “quem pode estabelecer a Constituição é, obviamente, quem for o detentor do poder supremo do Estado, é quem for o soberano, soberano nesse sentido de ser o mais alto detentor do poder num determinado Estado”²⁵.

Os principais conceitos de poder constituinte originário apresentados são políticos e o tratam como questão de fato, despregada da análise sobre a legitimidade de seus titulares. De acordo com Paulo Bonavides, essa posição doutrinária “faz do poder constituinte um poder político, um poder de fato, um poder que se não analisa em termos jurídicos formais e cuja existência e ação independem de configuração jurídica”²⁶.

Segundo o referido autor, a visão positivista, ao tratar o poder constituinte originário como transcendente do direito positivo, faz com que sua legitimidade

²³ *Ibidem*, p. 69.

²⁴ FERRAZ JÚNIOR, *op. cit.*, p. 31-32.

²⁵ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 22.

²⁶ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 149.

se assente em si mesma e não em seu titular, sendo de quem arrebatou faticamente o poder constituinte originário a livre decisão sobre o modo e forma de existência política do Estado²⁷.

Há doutrinadores, porém, que não desassociam a questão do poder constituinte originário da legitimidade de seus titulares. Assim, por exemplo, Canotilho entende o poder constituinte como soberania constituinte do povo, definindo-o como “o poder de o povo através de um acto constituinte criar uma lei superior juridicamente ordenadora da ordem política”²⁸.

Igualmente Sieyès, considerado como autor da doutrina do poder constituinte²⁹, entendia haver um titular legítimo – a nação – de modo que a criação teórica do poder constituinte servia para eleger a nação ou o povo como os sujeitos da soberania e evitar usurpações de pessoas e grupos em detrimento dos governados³⁰.

A nação titular do poder constituinte na teoria de Sieyès não se confunde com povo, de acordo com Carl Schmitt, sendo a nação uma palavra mais expressiva e que conduz menos a erro. O povo seria uma associação de homens unidos por coincidência étnica ou cultural, mas não necessariamente política, ao passo que a nação é constituída por um povo como unidade política, com capacidade de obrar, com a consciência de sua singularidade política e com a vontade de existência política³¹.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao analisar a obra de Sieyès, aponta que o autor francês diferencia povo de nação porque “o supremo poder não está à disposição dos interesses dos indivíduos, mas o supremo poder existe em função do interesse da comunidade como um todo, da comunidade em sua permanência no tempo”. Assim, povo seria a mera reunião de indivíduos, enquanto a nação seria a “encarnação de uma comunidade em sua

²⁷ *Ibidem*, p. 148-149.

²⁸ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 72.

²⁹ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p.12.

³⁰ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 150-151.

³¹ SCHMITT, *op. cit.*, p. 96.

permanência, nos seus interesses constantes, interesses que eventualmente não se confundem nem se reduzem aos interesses dos indivíduos que a compõem em determinado instante”³².

A doutrina de Sieyès, da soberania da nação, contrapõe-se à doutrina da soberania popular de Rousseau, segundo a qual a vontade geral é que legitima o Governo, vontade essa exercida pela participação de todos, do povo entendido como o conjunto de seres humanos que vivem em determinada comunidade, em determinado momento.³³

Nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “na concepção de Rousseau, cada indivíduo é detentor de uma parcela da soberania. Na doutrina de Sieyès, nenhum indivíduo é detentor de qualquer parcela da soberania; a soberania pertence a todos, à comunidade, à nação; ela é, por isso, indivisível.”³⁴

Para o referido professor, a titularidade do poder constituinte é uma problemática ideológica, histórica, que depende da concepção política predominante. Nos tempos atuais, prevalece a visão de que o titular é o povo, mas o conteúdo do termo povo é cambiante e obscuro³⁵.

Assim, destaca Ferreira Filho que o povo já foi considerado, na Constituição Soviética de 1936, como sendo o proletariado. Nas chamadas democracias ocidentais, o povo é constituído dos cidadãos, os que detêm direitos políticos segundo as Constituições, direitos que não são atribuídos a todos, levando em conta pelo menos critérios de idade e nacionalidade, nos tempos atuais.

A coincidência do termo povo com o conjunto de cidadãos, enquanto titulares de direitos políticos, não é unanimidade. Canotilho, por exemplo, ressaltando que povo é um conceito plurívoco, entende que o titular do poder constituinte originário é o povo no sentido político, real, composto de grupos de

³² FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 23.

³³ *Ibidem*, p. 24-25.

³⁴ *Ibidem*, p. 25.

³⁵ *Ibidem*, p. 30-31.

peças que “agem segundo ideias, interesses e representações de natureza política”³⁶. Em suas palavras³⁷:

O conceito de povo político não se reconduz à ideia de povo activo no sentido de minorias activistas autoproclamadas em representantes do povo e agindo por ‘consentimento tácito’ deste (concepção ‘realista’ de povo). O povo plural também não se identifica ainda com o ‘corpo eleitoral’ ou o ‘povo participante nos sufrágios’ tal como é definido pelas leis (designadamente leis eleitorais) e pela constituição. [...] O povo político diferencia-se do povo majoritário. [...] Em conclusão: só o povo real – concebido como comunidade aberta de sujeitos constituintes que entre si ‘contratualizam’, ‘pactum’ e consentem o modo de governo da cidade -, tem o poder de disposição e conformação da ordem político-social.

Por fim, outro ponto que se coloca, de acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, é que “o povo pode ser reconhecido como o titular do Poder Constituinte mas não é jamais quem o exerce”. Ao povo é atribuída uma titularidade passiva do poder constituinte originário, dependendo de uma elite, titular activa, para manifestação. A elite pode receber directamente do povo a delegação para estabelecer a Constituição ou pode se auto imputar nessa qualidade. Contudo, ressalta que o povo não deixa de ter um papel no processo constituinte, na medida em que ele é o responsável por dar efetividade ou eficácia à Constituição, sem a qual esta não é direito³⁸.

1.1.3. Formas de expressão

Embora a falta de condicionamento seja uma das características do poder constituinte originário, a partir da experiência histórica pode-se traçar algumas formas básicas de sua expressão.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho descreve duas formas, a outorga e a convenção ou assembleia, denominando de anômalas as formas que se afastam do padrão das duas primeiras.³⁹

³⁶ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 75.

³⁷ *Ibidem*, p. 75.

³⁸ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 31-32.

³⁹ *Ibidem*, p. 62-63.

Por meio da outorga, a Constituição é estabelecida de forma unilateral e de uma só vez pelo agente revolucionário ou agente do poder constituinte, que se autolimita. Normalmente, a outorga é acompanhada de um juramento de obediência à Constituição outorgada, já que, a princípio, o agente poderia a qualquer momento modificar a Constituição e alterar os parâmetros da própria limitação de poder. Essa forma costuma se relacionar a concepções autoritárias de poder.⁴⁰

Quando a Constituição é fruto da deliberação da representação popular convocada para tanto, denomina-se Convenção ou Assembleia Constituinte. Essa forma de expressão do poder constituinte é a mais democrática, todavia, mesmo nela, costuma haver um ato de outorga prévio, no qual se extingue a vigência da Constituição anterior, se convoca a Assembleia, e se estabelece uma organização provisória para reger o Estado até o estabelecimento da nova Constituição. Na assembleia, portanto, há um procedimento que se inicia com o ato de outorga e finda com a promulgação da Constituição. A decisão da Assembleia pode ser suficiente ou pode ser necessária a ratificação popular, por meio de referendo.⁴¹

Por ser o poder constituinte originário incondicionado, há casos que não se enquadram nas referidas formas, sendo resultado de uma combinação de ambos, como no caso da Constituição francesa de 1852, em que a outorga foi precedida de um plebiscito no qual se aprovou as diretrizes que guiariam a redação da Constituição, o que em tese limitava o poder constituinte de Luís Napoleão Bonaparte.⁴²

Canotilho, por sua vez, enxerga no procedimento constituinte uma forma de aferição da própria legitimidade da Constituição e divide o fenômeno em decisões formais ou pré-constituintes e decisões materiais ou constituintes.⁴³

⁴⁰ *Ibidem*, p. 63.

⁴¹ *Ibidem*, p. 67-70.

⁴² *Ibidem*, p. 70.

⁴³ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 77.

As decisões formais ou pré-constituintes incluem a manifestação da vontade política de criar uma nova Constituição, criação de leis constitucionais provisórias para regular o Estado até a conclusão do processo constituinte, a atribuição do poder constituinte e a própria regulação desse processo, estabelecendo-se condições mínimas e regras indispensáveis para a “feitura de uma constituição legítima”.⁴⁴

As decisões materiais ou constituintes são o procedimento que conduzem à adoção de uma nova Constituição, que incluem a iniciativa, discussão, votação, promulgação, ratificação e publicação. O procedimento constituinte pode se dar de forma representativa ou direta.⁴⁵

A representação se dá a partir de uma assembleia constituinte, que pode ser soberana, quando a elaboração e aprovação da constituição independe da participação direta do povo, ou não soberana, quando sujeita a ratificação. Neste último caso, diz-se que o povo não transfere o poder de aprovar ou rejeitar a Constituição, apenas delega a elaboração de uma proposta constitucional. Canotilho cita, no ponto, o referendo francês de 5 de maio de 1946, em que o povo rejeitou o projeto de constituição elaborado por seus representantes em Assembleia Constituinte.⁴⁶

Uma terceira hipótese de representação, segundo Canotilho, ocorreu na experiência constituinte americana, na qual a ratificação popular do projeto de Constituição elaborado por delegados na Convenção de Filadélfia não se deu através de um referendo, mas a partir de convenções do povo reunidas especialmente para tal fim em diversos centros territoriais.⁴⁷

Canotilho refere-se, ainda, a um procedimento constituinte direto, no qual a aprovação de um projeto constituinte é feita pelo povo sem a mediação de representantes. Seria o caso de submissão a referendo ou sanção popular de

⁴⁴ *Ibidem*, p. 77-78.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 78.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 78.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 80.

uma proposta de constituição elaborada por determinados órgãos políticos, como uma assembleia legislativa ou governo, ou por um número determinado de cidadãos, numa iniciativa popular.

O professor português afirma que esta hipótese diz respeito a um “referendo constituinte no sentido de aprovação de uma constituição mediante livre decisão popular exercida através de um procedimento referendário justo”. E contrapõe ao que denomina “plebiscito constituinte”, que reputa ilegítimo, termo que segundo ele “passou a designar a votação popular de um projecto de constituição unilateralmente fabricado pelos titulares do poder e dirigido a alterar em termos de duvidosa legalidade a ordem constitucional vigente (plebiscitos napoleónicos)”. Cita como exemplo da experiência portuguesa a Constituição de 1933, aprovada por plebiscito em que as abstenções contaram como votos favoráveis à Constituição.⁴⁸

Comparando a doutrina de Ferreira Filho com a de Canotilho, tem-se que este último se preocupa em descrever as formas de procedimento tidas por legítimas, desconsiderando-se a outorga que não é legitimamente referendada pelo povo e tomando por decisões formais ou pré-constituintes as outorgas que precedem a constituinte. Assim, as lições de Ferreira Filho parecem analisar mais objetivamente as formas de expressão do poder constituinte.

A convocação da Assembleia Constituinte da Constituição de 1988 se deu por meio de emenda à Constituição de 1967/1969, na qual se fixou, dentre outras disposições, quando haveria sua reunião (01.02.1987), sua forma (membros da Câmara dos Deputados e Senado Federal, unicameralmente), o quórum de aprovação da Constituição (maioria absoluta de seus membros, em dois turnos de discussão e votação). Constou expressamente que a Assembleia seria livre e soberana.⁴⁹ Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição elaborada por Assembleia Constituinte soberana.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 80.

⁴⁹ Emenda Constitucional 26, de 27 de novembro de 1985.

Paulo Branco revela que a forma utilizada para convocação da assembleia – emenda à Constituição então vigente – poderia suscitar dúvida sobre se a Constituição de 1988 foi fruto do poder constituinte originário. Contudo, é enfático ao atribuir tal condição ao Constituinte, afirmando que “instaurou-se um novo regime político, superando o anterior. Adotou-se uma nova ideia de Direito e um novo fundamento de validade da ordem jurídica.”⁵⁰

1.2. Poder constituinte derivado (ou instituído)

Na Constituição escrita elaborada pelo poder constituinte originário se estabelece, além dos poderes legislativo, executivo e judiciário, o poder constituinte instituído ou derivado, que é capaz de estabelecer normas com força constitucional.⁵¹

Embora haja divergência doutrinária quanto à natureza do poder constituinte originário, tal divergência não se coloca no âmbito do poder constituinte derivado, que é um poder de direito, jurídico, que se sujeita ao direito posto pela Constituição que lhe dá suporte.⁵²

Há duas espécies de poder constituinte instituído. Nas Constituições rígidas, apresenta-se o poder constituinte de reforma ou revisão, e nas Constituições de Estados Federais, aparece o poder constituinte dos Estados-membros ou decorrente.⁵³

As três características do poder constituinte instituído são a derivação, a subordinação e o condicionamento. Diz-se que é derivado porque se funda e retira sua força do poder constituinte originário. A subordinação decorre da limitação pelas regras de fundo estabelecidas pela Constituição, que podem ser explícitas ou, para parte da doutrina, implícitas. O condicionamento advém da necessidade de obediência ao modo estabelecido na Constituição para sua

⁵⁰ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 121.

⁵¹ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 107-108.

⁵² *Ibidem*, p. 110-111.

⁵³ *Ibidem*, p. 108-109.

modificação, às regras de forma.⁵⁴

Manoel Gonçalves Ferreira Filho resume tais características do poder constituinte instituído, em confronto com o poder constituinte originário, nas seguintes palavras⁵⁵:

Em primeiro lugar, o Poder Constituinte originário é um poder inicial; ele cria a ordem jurídica, não é criado pela ordem jurídica. É o contrário do que se dá com o Poder Constituinte derivado, que é criado pela ordem jurídica. O poder Constituinte originário é dito ilimitado, ou autônomo, ou soberano, conforme a preferência doutrinária. O Poder Constituinte derivado ou instituído é um poder subordinado. O Poder Constituinte originário é incondicionado, porque pode manifestar-se dos mais diferentes modos, ou, por outras palavras, não tem um modo prefixado de manifestação. O Poder Constituinte instituído ou derivado tem um modo especial de manifestação, que é o modo previsto na Constituição.

As limitações inerentes à subordinação e ao condicionamento do poder constituinte instituído serão abordadas nos subcapítulos a seguir, separadamente quanto ao poder constituinte de reforma e ao poder constituinte decorrente, em razão de assumirem características específicas.

1.2.1. Poder constituinte derivado de reforma ou de revisão

Desde as primeiras Constituições escritas, no século XVIII, previu-se o modo e o órgão competente para promover suas alterações, com a finalidade de tornar a mudança constitucional sujeita ao direito positivo, apesar de se supor a possibilidade de estabelecimento de uma Constituição definitiva.⁵⁶

Assim, segundo Manuel Gonçalves Ferreira Filho, “o Poder Constituinte de revisão é aquele poder inerente à Constituição rígida que se destina a modificar essa Constituição segundo o que ela estabelece”. Esse poder torna possível a adaptação e atualização da Constituição, dentro da ordem jurídica, sem que seja necessário recorrer ao poder constituinte originário, com a

⁵⁴ *Ibidem*, p. 111-112.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 113.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 108.

substituição da ordem jurídica.⁵⁷

Quando a Constituição é flexível, ou seja, modificável pelo Poder Legislativo, sem distinção em relação às normas infraconstitucionais, independentemente de ser uma Constituição histórica, dogmática, escrita ou não escrita, não cabe falar na existência de poder constituinte de revisão, o qual pressupõe um procedimento especial, preordenado na Constituição rígida.⁵⁸

Como espécie de poder constituinte instituído, o poder constituinte de revisão também é derivado, subordinado e condicionado. Seu condicionamento significa que “é subordinado a um procedimento rígido, obrigatório, que é estabelecido na própria Constituição, para a sua própria modificação”.⁵⁹

O procedimento do poder constituinte de reforma é, por definição, distinto, paralelo ao procedimento legislativo comum, este último destinado ao estabelecimento de leis ordinárias. Porém, também se divide em fases, sendo as principais a fase introdutória e a fase deliberativa.⁶⁰

A fase introdutória diz respeito à iniciativa da emenda constitucional. À luz do direito comparado, pode-se falar em ao menos dois modelos. O primeiro consiste naquelas Constituições que não diferenciam a iniciativa legislativa comum, para edição de lei ordinária, da iniciativa de emendas constitucionais, estabelecendo os mesmos legitimados. Já um segundo modelo faz essa distinção, atribuindo ao povo ou aos Estados-membros da Federação, por exemplo, a iniciativa de emenda à Constituição.⁶¹

Quanto à fase deliberativa, são numerosas as variações da experiência constitucional comparada. Mas podem ser citados, no mínimo, duas variações, como a dos Estados que diferenciam a aprovação de emendas constitucionais das leis ordinárias apenas pela qualificação da maioria exigida. Há Estados, por

⁵⁷ *Ibidem*, p. 124.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 109.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 124.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 124-125.

⁶¹ *Ibidem*, p. 125-126.

outro lado, que condicionam a aprovação da emenda à ratificação do povo ou dos Estados-membros, nas Federações.⁶²

Na Constituição brasileira vigente, de acordo com o artigo 60, a iniciativa é do Presidente da República, de no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e de mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados-membros. A deliberação para aprovação exige a discussão e votação, em dois turnos, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, com maioria de três quintos dos votos.

Decorre da subordinação do poder constituinte de revisão a imposição de certos limites ao seu exercício. Esses limites podem ser expressos e, para maioria da doutrina, também implícitos. Os expressos subdividem-se em circunstanciais, temporais e materiais.⁶³

As limitações circunstanciais visam a impedir a alteração da Constituição em momentos que a “livre manifestação dos órgãos incumbidos da revisão” possa estar afetada. São essas circunstâncias, por exemplo, a ocupação por tropas estrangeiras, no caso da Constituição da França de 1958, e o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal, no caso da Constituição brasileira vigente.⁶⁴

Manoel Gonçalves Ferreira Filho considera justificável a limitação circunstancial brasileira no estado de sítio e no estado de defesa, contudo, no que diz respeito à intervenção federal, inovação da Constituição de 1988, entende que sua repercussão é restrita, o que não deveria limitar o poder constituinte de reforma.⁶⁵

As limitações temporais do poder constituinte de reforma podem ser de dois tipos, as que proíbem a alteração da Constituição num prazo determinado

⁶² *Ibidem*, p. 126-127.

⁶³ *Ibidem*, p. 135.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 136.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 136.

e as que estabelecem periodicidade das modificações.⁶⁶ Não se aplicam à Constituição brasileira de 1988.

Na primeira espécie, prevê-se um prazo inicial após a vigência da Constituição sem que se possa alterá-la. É o caso da Constituição americana, pelo prazo de um ano, bem como da Constituição brasileira de 1824, pelo prazo de quatro anos, por exemplo. A segunda espécie pode ser observada na Constituição francesa de 1791, cuja alteração só poderia ocorrer de dois em dois anos, ou na Constituição portuguesa de 1976, que em regra impunha o prazo de cinco anos desde a última alteração para nova modificação constitucional.⁶⁷

Os limites materiais dizem respeito à impossibilidade de alteração da Constituição em determinadas matérias, tidas por fundamentais pelo poder constituinte originário.⁶⁸ Os limites materiais expressos e implícitos serão objeto de exame em capítulo específico, quando se tratará das chamadas cláusulas pétreas.

1.2.2. Poder constituinte derivado decorrente

A segunda espécie de poder constituinte instituído ou derivado é o poder constituinte atribuído aos Estados-membros de uma Federação, denominado de decorrente por Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁶⁹.

É inerente ao Estado Federado a existência de Estados-membros autônomos. Essa autonomia é caracterizada essencialmente pela capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração⁷⁰.

A auto-organização é a “capacidade atribuída à unidade federada para dar-se uma Constituição particular”. Essa capacidade de auto-organização por meio de uma Constituição escrita tem origem histórica na experiência americana,

⁶⁶ *Ibidem*, p. 139.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 139-140.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 136-137.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 142.

⁷⁰ FERRAZ, *op. cit.*, p. 54.

onde nasceu o Estado Federado. Tendo em vista que a Federação se deu por agregação, os Estados livres já eram organizados por Constituições próprias e particulares. A Constituição Federal provocou alterações no direito constitucional dos Estados, mas respeitou sua autonomia, de modo que as Constituições Estaduais passaram a coexistir com a Constituição Federal.⁷¹

Nesse caso, de federalismo por agregação, no qual Estados pré-existentes se unem para formar novo Estado, Manoel Gonçalves Ferreira Filho ressalta que o “Poder Constituinte que estabelece um novo Estado automaticamente produz modificações eventuais no direito constitucional dos Estados que se aliam”, o que afastaria a necessidade de convocar o poder constituinte derivado decorrente para organizar os Estados. Contudo, de acordo com o autor, as modificações na Constituição Federal podem “reclamar a convocação de Poder Constituinte nos Estados, já federados, para a adaptação de suas Constituições às normas da Constituição do todo”⁷².

Quando o Estado é unitário e transforma-se em Federal, o poder constituinte derivado decorrente atua na auto-organização dos Estados-membros, que passariam a ser regidos por uma Constituição que eles próprios estabeleceriam. Foi o que ocorreu com o Brasil e a Rússia, por exemplo⁷³.

A natureza do poder constituinte decorrente, como espécie de poder constituinte instituído, é de poder de direito. Embora seja mais facilmente visualizada no federalismo por desagregação, no qual o surgimento, a criação e o regimento das entidades federadas se dá diretamente pelo poder constituinte originário, é igualmente válida para o federalismo por agregação, porque ainda que seja para modificar a Constituição pré-existente à Federação, ele extrairá sua força da Constituição Federal, sendo, portanto, um poder constituído, jurídico.⁷⁴

⁷¹ *Ibidem*, p. 54-55.

⁷² FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 143.

⁷³ *Ibidem*, p. 142-143.

⁷⁴ FERRAZ, *op. cit.*, p. 82-83.

Anna Cândida da Cunha Ferraz⁷⁵ esclarece a confusão que pode surgir em relação ao federalismo por agregação nos seguintes termos:

Injustificável a confusão: o Poder Constituinte que criou o Estado independente, antes que ele ingressasse no Estado Federal, pode ou não ser configurado como poder de direito, conforme se adote ou não a tese positivista; mas, é certamente, um Poder Constituinte Originário. O Poder Constituinte que, todavia, transforma esse Estado independente em Estado Federado, quer apareça claramente na fase inicial de formação constitucional da entidade federada, quer manifeste-se, apenas, para reformar a Constituição primeira, tem outra natureza, porque tem outro fundamento: é um poder que recebe da Constituição Federal o caráter de constituinte; é, pois, um poder constituinte constituído, um poder de direito.

Há duas correntes acerca da titularidade do poder constituinte derivado decorrente. De acordo com a primeira, o titular seria o Estado-membro, enquanto entidade jurídico-política do Estado Federal, e conforme a segunda corrente, seria o povo do Estado-membro⁷⁶.

A primeira corrente apoia-se nas raízes históricas do Estado Federal, tendo em vista que na Constituição americana de 1787 havia uma grande preocupação em resguardar, ao lado dos direitos dos cidadãos, os direitos fundamentais dos Estados, como a participação no governo federal, representação igualitária no Senado Federal, dentre outros⁷⁷.

Prevalece, porém, na experiência constitucional contemporânea, a segunda corrente, que atribui ao povo do Estado-membro a titularidade do poder constituinte decorrente, conforme expresso em inúmeras Constituições estaduais, seja em seus preâmbulos, seja em seus textos.⁷⁸

De acordo com Anna Cândida da Cunha Ferraz, “o território estadual, assim delimitado, é o campo e o limite de competência do Poder Constituinte Decorrente”. E o povo habitante do referido território é quem titulariza o referido

⁷⁵ *Ibidem*, p. 83.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 70.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 70.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 72.

poder.⁷⁹

No federalismo por agregação, o povo do respectivo Estado é mais facilmente identificável, uma vez que já era constituído por uma comunidade homogênea de pessoas ligadas por ideais comuns. Por outro lado, no federalismo por desagregação, a identificação é feita por atos do poder constituinte originário ou por critérios constantes da Constituição Federal.⁸⁰

Apesar de ser do povo do Estado-membro a titularidade do poder constituinte derivado decorrente, em regra, seu exercício se dá por meio de representantes ou agentes que podem ser uma pessoa ou grupo.⁸¹

Anna Cândida da Cunha Ferraz classifica o exercício do poder constituinte decorrente em normal e anormal. O agente normal seria uma “Assembleia ou Convenção Constituinte, eleita, com poderes especiais, pelo povo do Estado-Federado”, tendo por base “um ato constituinte de uma autoridade estadual, que, por sua vez, funda-se na Constituição Federal ou em ato dela originado”. Entretanto, principalmente em períodos de crise, é possível que o exercício se dê de forma anormal ou anômala, por meio não de representantes eleitos pelo povo do território estadual, mas por atuação de autoridades estaduais ou do próprio poder constituinte originário.⁸²

Encontramos na experiência brasileira exemplos das duas formas de exercício do poder constituinte derivado decorrente. Como hipótese de exercício normal, destaca-se ato do poder constituinte originário que determinou aos Governadores dos Estados a convocação de Assembleias Constituintes para fazerem as Constituições estaduais respectivas, o que foi depois consolidado no texto da Constituição Federal de 1891, ao atribuir aos Estados competência para decretarem suas Constituições. São exemplos de exercício anômalo a determinação pela Constituição Federal de 1937 de outorga das Constituições

⁷⁹ *Ibidem*, p. 74.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 74-75.

⁸¹ *Ibidem*, p. 76.

⁸² *Ibidem*, p. 76-77.

Estaduais pelos respectivos governos ou a incorporação automática imposta pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, quando o poder constituinte originário se substituiu diretamente na competência do constituinte decorrente.⁸³

O poder constituinte derivado decorrente divide-se em duas espécies, o inicial ou institucionalizador, “quando a função constituinte dirige-se à estruturação e organização do Estado-membro, ou seja, a institucionalização da ordem jurídica interna de uma unidade federada”, e o de revisão ou reforma, quando se destina a mudar a obra primeira.⁸⁴

O poder constituinte decorrente inicial, instituidor ou institucionalizador assemelha-se ao poder constituinte originário, na medida em que “destina-se a estabelecer uma Constituição, ponto de partida para a organização interna do Estado-membro e base sobre a qual se fundamentam todas as instituições estaduais e se exercem os poderes constituídos estaduais”. Dele se distingue, contudo, por ser limitado e condicionado por este e sua obra, a Constituição Federal.⁸⁵

Ele se manifesta “quando não há ou quando não há mais constituição em vigor no Estado-Membro”. A primeira situação, de não existir ainda Constituição Estadual, pode ser gerada a partir da instituição da Federação por meio de segregação, porque nesse caso as entidades internas do Estado unitário passam a ser qualificadas como Estados Federados e recebem o poder de se auto-organizarem por meio de Constituição própria. Ou, ainda, quando são criados novos Estados-membros em razão de desmembramento, fusão ou admissão de um território ou Estado independente na Federação.

No Brasil, por exemplo, quando os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara se fundiram, em 1975, foi convocada Assembleia Constituinte para elaborar e promulgar a Constituição do novo Estado do Rio de Janeiro. Ademais, em 1977 o Estado do Mato Grosso foi desmembrado e criado o Estado do Mato

⁸³ *Ibidem*, p. 78-79.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 58.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 85.

Grosso do Sul, ocasião em que também se convocou Assembleia com poderes constituintes nas eleições gerais de 1978.⁸⁶

No caso de admissão de Estados independentes numa Federação, o Estado Federado pode aceitar sua Constituição pré-existente ou pode exigir a elaboração de novo diploma constitucional estadual. Neste último caso, o poder constituinte derivado inicial se manifesta. Essa hipótese ocorreu, por exemplo, na admissão do Texas na Federação norte-americana, em 1845.⁸⁷

Da mesma forma, na transformação de um território em Estado, o poder constituinte decorrente inicial poderá ser chamado a intervir. É o que ocorreu nos Estados Unidos da América, com a criação de 29 novos Estados-Federados pela transformação de territórios no período de 1800 a 1912. No caso da Federação Canadense, porém, a Constituição dos novos Estados, antes territórios, era dada pelo próprio Parlamento do Canadá.⁸⁸

No Brasil, pode-se citar o exemplo da criação do Estado do Acre em 1962 por meio de lei ordinária do Congresso Nacional (Lei 4.070, de 18 de junho de 1962), na qual se determinou à Justiça Eleitoral a convocação de eleições de Governador e Deputados à Assembleia Legislativa, dando a esta a competência para elaborar a Constituição Estadual no período de quatro meses após sua instalação, sob pena de adoção automática da Constituição do Estado do Amazonas, até sua reforma.

Outro momento em que se manifesta o poder constituinte decorrente institucionalizador é quando ocorre a supressão da Constituição do Estado-membro, portanto, quando não há mais Constituição Estadual em vigor.⁸⁹

Em regra, “somente quando a Constituição Federal deixa de existir é que, *ipso facto*, ocorre a supressão, também, das Constituições Estaduais, que

⁸⁶ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte dos Estados-membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 88.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 89.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 90-91.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 91.

retiravam sua força do texto-base da Federação”. Isso porque, a ideia de revolução interna é incompatível com a natureza do Estado Federal.⁹⁰

De acordo com Barbalho⁹¹, citado por Anna Cândida da Cunha Ferraz:

[...] uma Constituição Estadual não poderia ser alterada ou reformada por meios violentos, pois no Estado-membro, sempre está mais alto o poder da Constituição Federal que, mediante intervenção Federal – mecanismo destinado a salvaguardar a federação contra a segregação – impede a atuação do poder Constituinte Decorrente em tais hipóteses.

Destarte, quando o poder constituinte originário atua no Estado Federado para criar uma nova ordem jurídica, ele pode determinar a reorganização do Estado-membro de dois modos, desde logo, com a convocação do poder constituinte estadual, ou ao inserir na Constituição Federal as normas fundamentais que orientarão o poder constituinte decorrente.⁹²

Comumente, é prevista na Constituição Federal ou em ato de outorga do poder constituinte originário a forma de expressão do poder constituinte decorrente inicial. Ele pode se manifestar, tal qual o poder constituinte originário, por duas formas. São elas a outorga e a manifestação popular, por meio de convenção ou assembleia constituinte.⁹³

Quando a Constituição do Estado é fruto de declaração unilateral do agente do poder constituinte estadual, fala-se em outorga. Essa outorga, entretanto, baseia-se sempre em um “ato de outorga inicial”, constante da Constituição Federal ou em ato do poder constituinte originário, o qual condiciona em maior ou menor grau o exercício do poder decorrente inicial.⁹⁴

O poder constituinte decorrente inicial também pode se expressar por ato coletivo, com participação direta ou indireta do povo do Estado-membro, após

⁹⁰ *Ibidem*, p. 91-92.

⁹¹ BARBALHO, João U. C. *Constituição Federal Brasileira: Comentários*. Rio de Janeiro: Typographia da Companhia litho-typographia em Sapopemba, 1902. p. 26 apud FERRAZ, *op. cit.*, p. 92.

⁹² FERRAZ, *op. cit.*, p. 92-93.

⁹³ *Ibidem*, p. 101-103.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 103-104.

debates e deliberações, em convenção ou assembleia constituinte. Também nesse caso há um ato de outorga inicial que parte do Poder Central e pode haver um ato de outorga do Poder local.⁹⁵

Além do poder constituinte decorrente inicial ou institucionalizador, atua nos Estados-membros o poder de revisão estadual para reexaminar e modificar a Constituição do Estado.⁹⁶

O poder constituinte de revisão estadual pode ser exercitado de duas formas, denominadas normal ou anômala. Na primeira, ele é previsto na própria Constituição do Estado-membro e é “exercido nos moldes e para os fins nela apontados”, “dentro dos condicionamentos impostos por esta, e atento aos limites fixados pela Constituição Federal”.⁹⁷

Quais limites materiais podem ser validamente impostos pela Constituição Estadual ao próprio poder constituinte decorrente de revisão será objeto de estudo específico, no terceiro capítulo.

O exercício anômalo ou extraordinário do poder de revisão estadual ocorre quando a Constituição Federal é reformada, alterando-se as competências atribuídas aos Estados, o que requer a revisão das Constituições Estaduais. Nesse caso, o poder constituinte de revisão do Estado “não retira seu fundamento exclusivamente do texto constitucional que vai reformar, mas retira-o, primeiro, de fonte superior, que é a Constituição Federal”.⁹⁸

A previsão de reforma da Constituição Estadual, quando ocorre a alteração da Constituição Federal, pode se dar de forma expressa ou implícita nesta. Quando ocorre de forma expressa, pode ser por meio da convocação do poder de revisão estadual, independentemente de como está disciplinado nas Constituições do Estado-membro, ou pela imposição da reforma, com a

⁹⁵ *Ibidem*, p. 105-108.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 95.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 97.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 97-98.

incorporação automática das normas.

A partir da subordinação e do condicionamento inerentes ao poder constituinte derivado, bem como da repartição de poderes típica dos Estados Federais, fixam-se a amplitude e as limitações do poder constituinte dos Estados-membros.⁹⁹

A amplitude diz respeito à capacidade de “desdobrar, nas Constituições Estaduais, os poderes que, na repartição efetuada pela Constituição Federal, lhes forem destinados”, contudo, esse desdobramento terá de observar os limites fixados pelo poder constituinte originário.¹⁰⁰

Conforme preleciona Anna Cândida da Cunha Ferraz, não há uma teoria geral das limitações do poder constituinte decorrente inicial, havendo, em regra, um estudo à luz da Constituição Federal positiva, já que não há Estados Federais absolutamente idênticos.¹⁰¹

Não obstante, considerando-se a regra geral de que as Constituições Estaduais devem ser conformes à Constituição Federal, a autora identifica duas ordens de implicações, a primeira, de ordem negativa, no sentido de estabelecer um campo de proibições que restringem a atuação do poder constituinte do Estado, e a segunda, de ordem positiva, que diz respeito à necessidade de observância no direito interno estadual dos preceitos e fins da Constituição Federal. Assim, afirma que “a conjugação dessas implicações – negativa e positiva – consubstancia a regra geral que deve nortear o exame das limitações do Poder Constituinte Decorrente”.¹⁰²

De acordo com José Afonso da Silva, a Constituição Federal determina que os Estados observem seus princípios, mas não indica todos eles de forma explícita. Assim, divide-os em dois grupos, os chamados princípios

⁹⁹ *Ibidem*, p. 130-131.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 131.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 132.

¹⁰² *Ibidem*, p. 133.

constitucionais sensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos.¹⁰³

Os princípios constitucionais sensíveis seriam aqueles enumerados, apontados explicitamente pela Constituição Federal e cuja contrariedade provoca uma reação, qual seja, a intervenção federal. Na Constituição vigente, eles estão relacionados no inciso VII do artigo 34 e “dizem respeito basicamente à organização dos poderes governamentais dos Estados”.¹⁰⁴ Transcreva-se o referido dispositivo:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Já os princípios constitucionais estabelecidos, que demandam pesquisa no texto da Constituição Federal para identificação, podem ser divididos em três tipos, os que impõem limitações expressas, limitações implícitas e limitações decorrentes do sistema constitucional adotado. As limitações podem ter natureza vedatória ou mandatória.¹⁰⁵

São exemplos de limitação explícita a vedação de intervenção nos Municípios, salvo as hipóteses enumeradas no artigo 35 e a determinação de disposição sobre inconstitucionalidades de leis e atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual, vedado o estabelecimento de legitimidade a um único órgão, nos termos do artigo 125, §2º, da Constituição

¹⁰³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 611.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 612.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 613-616.

Federal.¹⁰⁶

José Afonso da Silva indica algumas limitações implícitas, tais como as decorrentes da fixação de competências da União e dos Municípios, que limita a capacidade organizatória dos Estados, o respeito à divisão de Poderes na organização destes em âmbito estadual, bem como a determinação de Poder Legislativo Estadual unicameral e Executivo unipessoal.¹⁰⁷

Por fim, há limitações que decorrem dos “princípios que defluem do sistema constitucional adotado”. Assim, do princípio federativo, pode-se extrair o dever de respeito dos Estados entre si, a vedação de coerção sobre outras unidades federadas ou discriminação entre os Estados, ainda que em benefício da região.¹⁰⁸

Léo Ferreira Leoncy, numa tentativa de sistematização das normas obrigatórias aos Estados-membros e delimitação do que chama de núcleo comum em torno das diversas classificações existentes, chega em quatro espécies de normas limitadoras: princípios constitucionais sensíveis, normas de preordenação institucional, normas federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos.¹⁰⁹

Em complemento ao conceito de princípios constitucionais sensíveis trazido por José Afonso da Silva, acima abordado, Léo Ferreira Leoncy afirma que “se está diante de *princípios constitucionais de intervenção*, uma vez que, sendo violados pelos Estados-membros, ensejam, como nenhum outro, o desencadeamento da chamada intervenção federal a cargo da União”¹¹⁰.

As normas de preordenação institucional são aquelas que “definem antecipadamente, na Constituição Federal, a estrutura de órgãos estaduais”.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 613-614.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 614-615.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 615-616.

¹⁰⁹ LEONCY, Léo Ferreira. Controle de Constitucionalidade Estadual: As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 27.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 28.

Assim, a Constituição do Estado reproduzirá o disposto na Constituição Federal acerca de determinados Poderes, membros dos Poderes ou outras instituições do Estado, sendo exemplo o disposto nos artigos 27 e 28 da Constituição de 1988.¹¹¹

Quando normas de organização da União se aplicam também aos Estados, por força de determinação explícita ou implícita, está-se diante de normas federais extensíveis. Exemplos de normas expressas dessa espécie podem ser encontradas nos artigos 28 e 75 da Constituição Federal. Além das normas expressas, há normas voltadas à organização apenas da União que se consideram aplicáveis aos Estados, pois são “decorrência lógica e necessária de outras normas constitucionais federais, estas, sim, expressa e inequivocamente voltadas aos Estados=membros”.

A identificação de normas federais extensíveis implícitas tem sido feita pelo Supremo Tribunal Federal, sendo exemplo as relacionadas ao processo legislativo.¹¹² Sobre esse aspecto, Manoel Gonçalves Ferreira Filho sustenta que essa extensão do “rol das matérias em que as normas federais se impõem aos Estados” tem sido realizada em nome do princípio da simetria.¹¹³

Os princípios constitucionais estabelecidos ou de subordinação normativa são os que predizem “o conteúdo do direito constitucional e ordinário a ser editado pelos órgãos de produção normativa do Estado-membro”. Dessa forma, a Constituição Federal “estabelece o regime normativo a ser adotado em determinadas matérias, vinculando assim a disciplina a ser eventualmente positivada na Carta estadual”. Os artigos 37 e 39 da Constituição de 1988 são exemplos dessa categoria normativa.¹¹⁴

Encerrado o estudo dos poderes constituintes originário e derivado, passa-se a analisar os limites materiais ao poder de reforma.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 28.

¹¹² *Ibidem*, p. 29.

¹¹³ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 153.

¹¹⁴ LEONCY, *op. cit.*, p. 29.

2. CLÁUSULAS PÉTREAS

Como visto acima, em oposição ao poder constituinte originário, o poder constituinte instituído se caracteriza por ser derivado, subordinado e condicionado. As implicações de tais características foram exploradas no capítulo anterior, reservando-se, porém, para o presente capítulo o estudo dos limites materiais, expressos e implícitos, que decorrem da subordinação.

Os limites materiais, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹¹⁵, consistem na “proibição de alteração da Constituição em certas matérias, em certos pontos considerados fundamentais”. Essas proibições impostas pelas Constituições também são chamadas de cláusulas pétreas¹¹⁶¹¹⁷.

A existência de limitação material ao poder de reforma constitucional, contudo, é controvertida¹¹⁸. Delineando a referida problemática, o professor Canotilho¹¹⁹ faz a seguinte ponderação:

O verdadeiro problema levantado pelos limites materiais do poder de revisão é este: será defensável vincular gerações futuras a ideais de legitimação e a projectos políticos que, provavelmente, já não serão os mesmos que pautaram o legislador constituinte? A resposta tem de tomar em consideração a verdade evidente de que nenhuma constituição pode conter a vida ou parar o vento com as mãos, nenhuma lei constitucional evita o ruir dos muros dos processos históricos, e, conseqüentemente, as alterações constitucionais, se ela já perdeu a sua força normativa. Mas há também que assegurar a possibilidade de as constituições cumprirem a sua tarefa e esta não é compatível com a completa disponibilidade da constituição pelos órgãos de revisão, designadamente quando o órgão de revisão é o órgão legislativo ordinário. Não deve banalizar-se a sujeição da lei fundamental à disposição de maiorias

¹¹⁵ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 136-137.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 169.

¹¹⁷ No mesmo sentido, Paulo Branco: “Chamam-se cláusulas pétreas precisamente essas limitações de conteúdo ao poder constituinte de reforma.” In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Cláusulas pétreas. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/21/edicao-1/clausulas-petreas>> Acesso em: 20 mai. 2019.

¹¹⁸ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 137.

¹¹⁹ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 1135.

parlamentares 'de dois terços'.

Respondendo a indagação semelhante, Paulo Branco¹²⁰ consigna o seguinte:

Em teoria constitucional, já se buscou desfazer a ideia de que se estaria impondo a vontade de uma geração a outra. Parte-se do pressuposto de que o poder constituinte originário é a expressão da vontade do povo e que as limitações que este impõe destinam-se a restringir a vontade dos representantes do povo, no exercício dos poderes constituídos. O próprio procedimento de elaboração da Constituição, com uma suposta perspectiva universalista e atemporal a dominar os seus trabalhos, justificaria limitações aos poderes constituídos, mais voltados para as contingências imediatas da política comum.

Como quer que seja, o que explica a consagração dessas cláusulas de perpetuidade é o argumento de que elas perfazem um núcleo essencial do projeto do poder constituinte originário, que ele intenta preservar de quaisquer mudanças institucionalizadas. E o poder constituinte pode estabelecer essas restrições justamente por ser superior juridicamente ao poder de reforma.

Especificamente em relação ao argumento intergeracional, o professor Paulo Branco¹²¹ arremata ao afirmar que o povo segue a Constituição vigente enquanto quiser, contudo, ao não exercer o poder constituinte originário, anui com as limitações materiais impostas.

2.1. Correntes doutrinárias

Conforme enuncia o professor Jorge Miranda¹²², o sentido a ser dado aos limites materiais de revisão é uma questão que divide os constitucionalistas há anos, podendo ser traçadas três teses ou correntes principais a seu respeito: “a dos que os aceitam ou que os tomam mesmo como imprescindíveis e insuperáveis; a daqueles que, impugnam a sua legitimidade ou a sua eficácia jurídica; e a daqueles que, admitindo-os, os tomam apenas como relativos,

¹²⁰ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 137.

¹²¹ *Ibidem*, p. 137-138.

¹²² MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1983. t. 2. p. 165.

porventura susceptíveis de remoção através de dupla revisão [...]”.

A existência das três correntes também é defendida pelo Professor Paulo Branco, as quais refletem as discussões filosófico-políticas atribuídas ao tema¹²³. Assim, passa-se a analisar cada uma das três correntes e seus desdobramentos.

2.1.1. Ilegitimidade ou ineficácia das cláusulas pétreas

Essa primeira corrente apoia-se numa concepção de inexistência de diferença entre o poder constituinte originário e o poder constituinte derivado de revisão.

Por serem ambos exercidos por representantes do povo, em um regime democrático, argumenta-se que não se poderia conceber o exercício do poder constituinte em determinado momento superior a sua manifestação posterior. Assim, a limitação material teria função política, mas não força jurídica.¹²⁴

Com efeito, conforme leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹²⁵, “não há uma superioridade intrínseca”, pois “na relação com o povo não há diferença entre os que vão editar a Constituição e os que vão governar de acordo com ela”, pois em qualquer das hipóteses, os representantes são eleitos para tomarem as decisões políticas em nome e lugar do povo.

Ademais, segundo os defensores dessa corrente, não haveria diferença entre as normas constitucionais originárias e supervenientes, nem entre as matérias constitucionais, já que todas inseridas na mesma Constituição formal.¹²⁶

Criticando a efetividade das cláusulas pétreas expressas, Karl Loewenstein afirma que estas podem funcionar em tempos normais, mas em

¹²³ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 138.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 138.

¹²⁵ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 171.

¹²⁶ MIRANDA, Jorge. *op. cit.*, p. 167.

épocas de crise, não se sustentam¹²⁷. Em suas palavras:

Em geral, seria de apontar que as disposições de intangibilidade incorporadas a uma constituição podem ser em tempos normais uma luz vermelha útil frente a maiorias parlamentares desejosas de emendas constitucionais — e segundo a experiência nem mesmo para isso existe uma garantia completa —, mas com isso não se pode dizer em absoluto que tais preceitos se fazem imunes contra toda revisão. Em um desenvolvimento normal da dinâmica política pode ser que até um certo se mantenham firmes, mas em épocas de crises são apenas pedaços de papel varridos pelo vento da realidade política.¹²⁸

2.1.2. Relatividade das cláusulas pétreas

Essa segunda posição entende que as limitações materiais “são possíveis, é legítimo ao poder constituinte (originário) decretá-las e é forçoso que sejam cumpridas enquanto estiverem em vigor”, porém, elas próprias podem ser objeto de revisão.¹²⁹

Assim, a superação das cláusulas pétreas seria possível por meio da dupla revisão. Conforme resume Paulo Branco¹³⁰, “se forem suprimidas, num primeiro momento, abre-se o caminho para, em seguida, serem removidos os princípios petrificados”.

Filiando-se a essa corrente, o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹³¹ afirma que enquanto vigorarem, as matérias protegidas pelas cláusulas pétreas são imodificáveis, contudo, elas podem ser objeto de revisão ou revogação. Assim, o “significado real e profundo da proibição não é senão um agravamento da rigidez em seu favor”. Enquanto as demais normas seriam

¹²⁷ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1979. p. 192.

¹²⁸ Tradução livre de: “En general, sería de señalar que las disposiciones de intangibilidad incorporadas a una constitución pueden suponer en tiempos normales una luz roja útil frente a mayorías parlamentarias deseosas de enmiendas constitucionales —y según la experiencia tampoco existe para esto una garantía completa—, pero con ello en absoluto se puede decir que dichos preceptos se hallen inmunizados contra toda revisión. En un desarrollo normal de la dinámica política puede ser que hasta cierto punto se mantengan firmes, pero en épocas de crisis son tan sólo pedazos de papel barridos por el viento de la realidad política.” LOEWENSTEIN, Karl. *op. cit.*, p. 192.

¹²⁹ MIRANDA, *op. cit.*, p. 169.

¹³⁰ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 139.

¹³¹ FERREIRA FILHO *op. cit.*, p. 173.

protegidas por uma rigidez simples, as matérias objeto de cláusulas pétreas seriam duplamente protegidas.

Portanto, nas palavras de Paulo Branco¹³², “o sentido básico do estabelecimento de limites materiais seria, assim, o de aumentar a estabilidade de certas opções do constituinte originário, assegurar-lhe maior sobrevida, por meio do agravamento do processo da sua substituição”.

A revelar tal possibilidade de dupla revisão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹³³ cita o exemplo da Constituição portuguesa de 1976, cujo artigo 288, que enuncia as cláusulas pétreas, foi alterado para suprimir três limites materiais¹³⁴ e incluir dois novos¹³⁵, alteração que não foi declarada inconstitucional.

2.1.3. Intangibilidade das cláusulas pétreas

Jorge Miranda¹³⁶ resume nos seguintes termos o principal argumento dos adeptos dessa corrente: “o poder de revisão, porque criado pela Constituição e regulado por ela quanto ao modo de se exercer, porque poder constituído, tem necessariamente de se compreender dentro dos seus parâmetros; não lhe compete dispor contra as opções fundamentais do poder constituinte originário”.

Caso o poder constituinte de revisão se afaste do “núcleo essencial dos princípios” que deram fundamento e unidade à Constituição, ocorreria um “desvio de poder”. Afinal, o propósito da revisão seria ajustar a Constituição, mantendo a sua identidade, às novas conjunturas e não criar uma nova Constituição.¹³⁷

¹³² MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 139.

¹³³ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 174.

¹³⁴ “Alíneas f, g e j, que dispunham, respectivamente, sobre ‘a apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos’, sobre ‘a planificação democrática da economia’ e sobre ‘a participação das organizações populares de base no exercício do poder local’” in: FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 174.

¹³⁵ “Hoje alíneas f e g, aquela sobre a coexistência do setor público, do setor privado e do setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção’, esta sobre ‘a existência dos planos econômicos no âmbito de uma economia mista’” in: FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 174.

¹³⁶ MIRANDA, *op. cit.*, 165.

¹³⁷ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 139.

Essa corrente critica ainda a possibilidade de dupla revisão, porque esta frustraria a intenção do constituinte originário de imutabilidade das cláusulas pétreas.¹³⁸

Na visão de Nelson de Sousa Sampaio¹³⁹, deve prevalecer o “espírito sobre a letra”, a afastar a possibilidade de revisão da própria cláusula pétrea, de modo que a dupla revisão ensejaria uma violação indireta à Constituição e configuraria uma fraude a esta¹⁴⁰.

Assim, defendem que as cláusulas pétreas fariam parte da “identidade do projeto constituinte originário” e a sua eliminação, por si só, já enfraqueceria os princípios por ela garantidos¹⁴¹.

Consoante afirma Paulo Branco¹⁴², no Brasil prevalece essa terceira corrente.

2.2. Limites materiais ao poder de revisão segundo Carl Schmitt

O estudo dos limites do poder de revisão não pode prescindir da análise da teoria de Carl Schmitt, porque a partir dela, do ponto de vista político, é possível reconhecer quando se está diante da manifestação do verdadeiro poder constituinte originário, ainda que travestido, ou do poder constituinte de reforma¹⁴³.

Carl Schmitt afirma que só é possível um conceito de Constituição quando se diferencia esta das leis constitucionais.¹⁴⁴ A Constituição, em sentido positivo, contém apenas a determinação consciente da concreta forma de conjunto pela

¹³⁸ *Ibidem*, p. 139.

¹³⁹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Nova Alvorada Edições Ltda., 1994. p. 89.

¹⁴⁰ Criticando o argumento de fraude, o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que este só seria cabível caso houvesse expressa previsão de impossibilidade de modificação das cláusulas pétreas, tal como ocorreu na Constituição do Estado alemão de Hesse de 1946. Caso contrário, “trata-se de afirmação gratuita, ou que só se fundamenta com o apelo a cláusulas implícitas, pois estas há para todos os gostos”. In: FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 174.

¹⁴¹ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 139.

¹⁴² *Ibidem*, p. 139.

¹⁴³ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 172-176.

¹⁴⁴ SCHMITT, *op. cit.*, p. 45.

qual se pronuncia ou decide a unidade política.¹⁴⁵

Segundo o autor, a essência da Constituição não está contida em uma lei ou uma norma. Ela consiste na decisão política do titular do poder constituinte, ou seja, do povo na democracia ou do monarca em uma monarquia autêntica.¹⁴⁶ As normas posteriores, as enumerações e delimitações de competências em detalhe, as leis que por algum motivo tomaram a forma de leis constitucionais, são relativas e secundárias frente àquelas decisões políticas fundamentais e a singularidade das leis constitucionais reside apenas no procedimento dificultado para que sejam reformadas ou suprimidas.¹⁴⁷

As decisões políticas fundamentais estariam relacionadas às formas, sistemas e regimes de Governo, às formas de Estado, etc. Assim, tratando da Constituição de Weimar, Carl Schmitt consigna que as decisões políticas são aquelas favoráveis à democracia, à república, a uma estrutura de forma federal, a um parlamentarismo-representativo e a um Estado Burguês de Direito com direitos fundamentais e divisão de poderes. Tais determinações, extraídas da Constituição, não seriam leis constitucionais, mas as próprias decisões políticas que formam a base para todas as normas posteriores, inclusive as leis constitucionais.¹⁴⁸

De acordo com Carl Schmitt, um dos significados práticos da distinção entre Constituição e leis constitucionais diz respeito à reforma. Apenas estas últimas podem ser reformadas e não a Constituição. As decisões políticas fundamentais que integram a substância da Constituição não podem ser suprimidas ou substituídas por outras quaisquer pelo Parlamento.¹⁴⁹

Para o referido professor, “o ato de dar a Constituição é qualitativamente distinto do de reformá-la (é dizer, revisar as leis constitucionais contidas no texto), porque em um caso se entende por Constituição a decisão de totalidade,

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 46.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 47.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 48-49.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 47-48.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 49-50.

e no outro, a lei constitucional”¹⁵⁰. Daí a diferença entre uma Assembleia Constituinte e um Parlamento, o Poder Legislativo normal, constitucionalmente previsto.¹⁵¹

Ao abordar o poder de revisão constitucional, o autor afirma se tratar de uma competência extraordinária, distinta da competência legislativa normal, e que, como toda faculdade legal-constitucional, é limitada, até mesmo em razão do significado de competência que é sempre limitada¹⁵². Sobre os limites do poder constituinte derivado de reforma, aduz que:

Os limites da faculdade de reformar a Constituição resultam do bem entendido conceito de reforma constitucional. Uma faculdade de “reformar a Constituição”, atribuída por uma norma legal-constitucional, significa que uma ou várias regulações legal-constitucionais podem ser substituídas por outras regulações legal-constitucionais, mas apenas contanto que se mantenham garantidas a identidade e a continuidade da Constituição considerada como um todo. A faculdade de reformar a Constituição contém, pois, tão só a faculdade de praticar, nas prescrições legal-constitucionais, reformas, adições, reformulações, supressões, etc.; mas mantendo a Constituição; não a faculdade de dar uma nova Constituição, nem tampouco a de reformar, alargar ou substituir por outro o próprio fundamento desta competência de revisão constitucional.¹⁵³

Ainda de acordo com a teoria de Carl Schmitt, é importante conceituar e distinguir da reforma constitucional a destruição, a supressão, o quebrantamento e a suspensão da Constituição.

¹⁵⁰ Tradução livre de: “*El acto de dar la Constitución es cualitativamente distinto del de reformarla (es decir, revisar las leyes constitucionales contenidas en el texto), porque en un caso se entiende por Constitución la decisión de totalidad, y en otro, la ley constitucional.*” SCHMITT, *op. cit.*, p. 50.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 50.

¹⁵² *Ibidem*, p. 118.

¹⁵³ Tradução livre de: “*Los límites de la facultad de reformar la Constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional. Una facultad de ‘reformar la Constitución’, atribuida por una normación legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo. La facultad de reformar la Constitución contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar, en las prescripciones legal-constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etc.; pero manteniendo la Constitución; no la facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de esta competencia de revisión constitucional.*” SCHMITT, *op. cit.*, p. 119.

A destruição da Constituição consiste na supressão tanto das decisões políticas fundamentais, a Constituição propriamente dita, como também do Poder Constituinte em que se baseava.¹⁵⁴ Não se confunde com a revisão, na medida em que não pode o Poder Constituinte derivado se converter em titular ou sujeito do Poder Constituinte Originário, nem agir como uma Assembleia Nacional Constituinte com ditadura soberana, que sempre subsistiria em estado de latência. Assim, afirma que “uma Constituição baseada no Poder Constituinte do povo não pode ser transformada em uma Constituição de princípio monárquico por meio de uma ‘reforma’ ou ‘revisão’ das leis constitucionais. Isso não seria uma reforma da Constituição, mas a destruição da Constituição”¹⁵⁵.

Quando se suprime a Constituição existente, entendida como as decisões políticas fundamentais, mas se conserva o Poder Constituinte em que se baseava, o povo ou o rei, por exemplo, se fala em supressão da Constituição.¹⁵⁶ A supressão da Constituição é incompatível com a reforma porque a alteração dessas decisões fundamentais pertence apenas ao Poder Constituinte Originário, cabendo reforma somente em relação às leis constitucionais. A reforma de decisões fundamentais ensejaria a mudança da Constituição e não uma reforma constitucional. Destarte, sob pena de supressão, não seria possível por meio de reforma alterar um Estado de federado para unitário ou um sistema de sufrágio democrático para a forma de Conselhos, por exemplo.¹⁵⁷

Nesse ponto, Carl Schmitt¹⁵⁸ trata especificamente das cláusulas pétreas, aduzindo que:

Se por uma expressa prescrição legal-constitucional se proíbe uma certa reforma da Constituição, isto não faz mais que confirmar tal diferença entre revisão e supressão da Constituição. [...] Ainda mais é este o caso quando se proibem expressamente as reformas que vulnerem o “espírito” ou os

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 115.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 119.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 115.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 120.

¹⁵⁸ Tradução livre de “*Si por una expresa prescripción legal-constitucional se prohíbe una cierta reforma de la Constitución, esto no es más que confirmar tal diferencia entre revisión y supresión de la Constitución. [...] Aún más es éste el caso cuando se prohíben expresamente las reformas que vulneren el espíritu o los principios de la Constitución.*” SCHMITT, *op. cit.*, p. 121.

“princípios” da Constituição.

Ocorre o quebrantamento da Constituição quando, excepcionalmente, há violação de normas legal-constitucionais para um ou vários casos determinados, desde que sigam inalteradas no restante, de modo que não sejam suprimidas permanentemente nem suspensas. O quebrantamento pode ser constitucional ou não, a depender da permissão por uma lei constitucional ou da observância ou não do procedimento para reforma.¹⁵⁹ De acordo com Carl Schmitt¹⁶⁰, não se confunde o quebrantamento com a reforma justamente porque, apesar da adoção em um caso particular, no quebrantamento se pressupõe que em geral a lei constitucional segue valendo, inalterada. Em suas palavras:

Em um quebrantamento da Constituição não se reforma a norma legal-constitucional, mas se adota apenas em um caso particular — subsistindo sua validade, para os demais, e em geral — uma disposição que a desvia. Não só não se empreende uma reforma da lei constitucional, mas precisamente se pressupõe que esta segue valendo, inalterada. Tais quebrantamentos são, por sua natureza, medidas; não são normas e, por isso, tampouco leis constitucionais. Sua necessidade resulta da situação especial de um caso concreto, de uma conjuntura anormal imprevista. Quando se adotam tais quebrantamentos e medidas em interesse da existência política do todo, se mostra com isso a supremacia da existência sobre a simples normatividade. Quem está facultado e em condições de realizar tais atuações, obra soberanamente. [...] Quando, pela necessidade política, são necessários tais quebrantamentos, se manifesta o respeito à Constituição na observância do procedimento de reforma, sem que haja verdadeira reforma do texto da lei constitucional. Desde que não se abuse dele, pode se aceitar que este método não contradiz ao espírito da Constituição.¹⁶¹

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 115-116.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 122-123.

¹⁶¹ Tradução livre de: “*En un quebrantamiento de la Constitución no se reforma la normación legal-constitucional, sino que se adopta sólo en un caso particular – quedando subsistente su validez, por lo demás, y en general – una disposición que la desvía. No sólo no se emprende una reforma de la ley constitucional, sino que precisamente se da por supuesto que ésta sigue valiendo, inalterada. Tales quebrantamientos son, por su naturaleza, medidas; no son normas y, por eso, tampoco leyes constitucionales. Su necesidad resulta de la situación especial de un caso concreto, de una coyuntura anormal imprevista. Cuando se adoptan tales quebrantamientos y medidas en interés de la existencia política del todo, se muestra con ello la supremacía de lo existencial sobre la simple normatividad. Quien está facultado y en condiciones de realizar tales actuaciones, obra soberanamente. [...] Cuando, por la necesidad política, son del caso tales quebrantamientos, se manifiesta el respeto a la Constitución en la observancia del procedimiento de reforma, sin que haya verdadera reforma del texto de la ley constitucional. En tanto que no se abuse de él, pueden aceptarse que este método no contradice al espíritu de la Constitución.*” SCHMITT, *op. cit.*, p. 122-123.

Por fim, a suspensão da Constituição ocorre quando uma ou várias prescrições legal-constitucionais são provisoriamente postas fora de vigor. Também pode se dar de forma constitucional ou não, a depender da sua previsão em lei constitucional e observância do respectivo procedimento de suspensão.¹⁶² Apenas as leis constitucionais é que podem ser provisoriamente suspensas, deixando de ter validade no período da suspensão, e no interesse de que subsistam as decisões políticas fundamentais¹⁶³. Carl Schmitt¹⁶⁴ salienta que “a suspensão não significa, nem o quebrantamento no caso concreto, porque não se vulnera nenhuma prescrição legal válida, apenas sua validade cessa; nem uma reforma, pois passada a suspensão, sempre temporária, volta a entrar em vigor, inalterada, a prescrição suspendida”.

A partir do estudo de sua doutrina, depreende-se que Carl Schmitt filia-se à terceira corrente, dos que entendem pela intangibilidade das cláusulas pétreas, justamente por estas revelarem quais são as decisões políticas fundamentais adotadas pelo Poder Constituinte Originário, distinguindo-se das leis constitucionais.

Da mesma forma, é contrário à possibilidade de dupla revisão, na medida em que permitiria ao poder de reforma contornar as limitações impostas pelo Poder Constituinte Originário, o que seria incompatível com sua natureza intrinsecamente limitada, já que ele entende que há diferença qualitativa entre ambos os poderes.

Com efeito, ao comentar cláusula pétrea constante da Constituição da Noruega de 1814 — a qual limitava o poder de reforma ao estabelecer que não poderiam nunca ser contraditos os “princípios” da Constituição, nem alterado o “espírito” da Constituição — afirmou que “no que diz respeito a uma prescrição como aquela [...] é também claro que ela mesma não pode ser suprimida

¹⁶² *Ibidem*, p. 115-116.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 124-126.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 125-126.

seguindo o procedimento de reforma constitucional”¹⁶⁵.

2.3. Alcance das cláusulas pétreas

De acordo com Jorge Miranda¹⁶⁶, o sentido fundamental das cláusulas pétreas é “garantir, em revisão, a intangibilidade de certos princípios”, e ressalta que o importante são os princípios e não os preceitos avulsos, pois estes poderão ser modificados para clarificar ou reforçar os princípios. Além disso, eventual proibição de revisão de artigos sobre revisão ainda assim teria por objetivo defender os princípios, aparelhando-os com um mecanismo mais complexo para tal finalidade.

Na mesma linha, o professor Nelson de Sousa Sampaio afirma que “o reformador está cerceado pelo conteúdo dessas proibições, e não pela forma em que estão vasadas”¹⁶⁷. De acordo com ele, não se poderia impossibilitar a mudança de redação dos artigos objetos de cláusula pétrea, alertando que o intérprete não deve ser apegar a um “fetichismo do texto a ponto de venerar suas palavras como sacramentais e intocáveis”¹⁶⁸.

Na visão de Flávio Novelli¹⁶⁹, os limites materiais de revisão não garantem simplesmente a imodificabilidade ou inemendabilidade. Em suas palavras:

[...] por servirem à permanência da integridade constitucional, os limites (materiais) do poder de emenda resguardam os direitos fundamentais e os princípios estruturantes, não de forma absoluta e irrestrita, mas na medida necessária à preservação de tais valores, enquanto esses se põem como elementos fundamentadores e configuradores da constituição. Esta, por conseguinte, repele, não toda emenda capaz de afetá-los, mas tão-somente a que intente suprimi-los ou (o que dá no mesmo) alterá-los substancialmente, afetá-los no seu conteúdo essencial, por isso que, dessa maneira, se aniquila ou se

¹⁶⁵ Tradução livre de “*Por lo que afecta a una prescripción como aquella [...], es también claro que ella misma no puede ser suprimida siguiendo el procedimiento de reforma constitucional.*” SCHMITT, *op. cit.*, p. 121.

¹⁶⁶ MIRANDA, *op. cit.*, p. 155.

¹⁶⁷ SAMPAIO, *op. cit.*, p. 87.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 88.

¹⁶⁹ NOVELLI, Flávio Bauer. Norma constitucional inconstitucional? A propósito do art. 2º, § 2º, da Emenda Constitucional nº 3/93. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 199, p. 21-57, jan./mar. 1995. p. 45.

subverte o próprio ordenamento constitucional, o qual, se é, por esses direitos e valores configurado e identificado, correlativamente lhes assegura a validade e a atuação prática.¹⁷⁰

Citando as lições de Otto-Brum Bryde¹⁷¹, Gilmar Mendes esclarece que há duas possíveis interpretações das cláusulas de imutabilidade, elas podem significar a “proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais” (*Verfassungsprinzipdurchbrechungsverbot*), de modo que a mera lesão tópica dos princípios fundamentais, ainda que não haja supressão deles, já deflagraria um processo erosivo da Constituição. Contudo, numa interpretação mais minimalista, podem significar apenas a “proibição de revolução ou de destruição da própria Constituição” (*Revolutions und Verfassungsbeseitigungsverbot*), impedindo, portanto, tão somente a destruição da Constituição em sua substância ou nos seus fundamentos, por meio de mecanismos formais, evitando a legalização de regime totalitário.

É a avaliação caso a caso que permite saber se a cláusula pétrea foi afetada ou não, de acordo com Paulo Branco¹⁷². Cita, o referido autor, exemplificativamente, um precedente do Supremo Tribunal Federal no qual se avaliava se a prorrogação do mandato de prefeitos de dois para quatro anos feria o princípio republicano, chegando-se a conclusão que não¹⁷³.

Assim, resume Paulo Branco¹⁷⁴, afirmando que “a garantia de permanência em que consiste a cláusula pétrea, em suma, imuniza o sentido dessas categorias constitucionais protegidas contra alterações que aligeirem o seu núcleo básico ou debilizem a proteção que fornecem”.

Por sua vez, Manoel Gonçalves Ferreira Filho alerta que “a limitação material do Poder Constituinte não é regra, mas exceção. Como tal há de ser

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 45-46.

¹⁷¹ BRYDE, Otto-Brum. *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden, 1982. p. 227-242. Apud: MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. *Cadernos de direito constitucional e ciência política/ Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC)*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 5, n. 21, p. 69-91, out./dez., 1997. p. 78-79.

¹⁷² MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 141.

¹⁷³ Cf. MS 20.257-DF (RTJ, 99/1031). MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 141.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 142.

interpretada restritivamente”.¹⁷⁵

Por fim, pertinente o alerta de Gilmar Mendes acerca da interpretação das cláusulas pétreas:

Não se pode negar, porém, que a aplicação ortodoxa dessas cláusulas, ao invés de assegurar a continuidade do sistema constitucional, pode antecipar a sua ruptura, permitindo que o desenvolvimento constitucional se realize fora de eventual camisa de força do regime da imutabilidade.

Aí reside o grande desafio da jurisdição constitucional: não permitir a eliminação do núcleo essencial da Constituição, mediante decisão ou gradual processo de erosão, nem ensejar que uma interpretação ortodoxa acabe por colocar a ruptura como alternativa à impossibilidade de um desenvolvimento constitucional legítimo.¹⁷⁶

Analisados o conceito, as principais correntes, a teoria de Carl Schmitt e o alcance das cláusulas pétreas, cumpre estudar suas espécies.

2.4. Espécies de cláusulas pétreas

Manuel Gonçalves Ferreira Filho¹⁷⁷ afirma que os limites à revisão constitucional podem ser implícitos ou explícitos: no primeiro caso, há a dificuldade de identificar tais princípios, no segundo, embora sejam identificados pela Constituição, há a dificuldade quanto a possibilidade de também coexistirem limites implícitos.

De acordo com o autor, na hipótese de limites expressos, não seria possível identificar cláusulas pétreas implícitas, pois “é difícil admitir que o constituinte ao enunciar o núcleo intangível da Constituição o haja feito de modo incompleto, deixando em silêncio uma parte dele, como que para excitar a capacidade investigatória dos juristas”¹⁷⁸.

Com efeito, há corrente que entende inexistir limite implícito ao poder de revisão, de modo que “salvo os limites expressos, o Poder Constituinte instituído

¹⁷⁵ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 176.

¹⁷⁶ MENDES, *op. cit.*, p. 79.

¹⁷⁷ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 172-173.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 173.

pode tudo”¹⁷⁹. Porém, trata-se de corrente minoritária¹⁸⁰.

Karl Loewenstein também reconhece dois tipos de disposições intangíveis. A intangibilidade expressa serviria para proteger “concretas instituições constitucionais”, já as implícitas, imanentes ou inerentes se voltariam para garantir “determinados valores fundamentais da constituição que não devem estar necessariamente expressos em disposições ou em instituições concretas”. No primeiro caso, a vedação de reforma advém de uma proibição jurídico-constitucional, no segundo, a partir do espírito ou *telos* da Constituição, sem uma proclamação expressa¹⁸¹.

Jorge Miranda, por outro lado, critica essa divisão, por entender que os limites materiais deveriam ser tidos, ao mesmo tempo, por explícitos e implícitos: “Por explícitos, enquanto só podem agir efectivamente quando explicitados em cada revisão constitucional em concreto. Por implícitos, na medida em que o critério básico para os conhecer é o perscrutar do sistema constitucional como um todo”¹⁸².

Assim, passa-se a examinar ambas as espécies de cláusulas pétreas.

2.4.1. Expressas ou explícitas

De acordo com Jorge Miranda¹⁸³, muitas Constituições tratam expressamente dos limites materiais do poder de revisão. Desde a primeira Constituição moderna, a norte-americana, até as mais atuais.

Dentre as cláusulas pétreas expressas, na experiência constitucional internacional, incluem-se, por exemplo, a igualdade de representação dos Estados no Senado; princípios constitucionais e espírito da Constituição; forma republicana; forma monárquica; religião islâmica; forma federativa; dignidade da

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 116.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 117.

¹⁸¹ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 189.

¹⁸² MIRANDA, *op. cit.*, p. 175.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 151-152.

pessoa humana; inviolabilidade e aplicabilidade imediata de direitos fundamentais, etc¹⁸⁴. Leia-se o histórico feito pelo autor:

A primeira Constituição em que isso se verifica é, por sinal, a norte-americana, a primeira Constituição em sentido moderno. Nela se dispõe que nenhum Estado poderá ser privado, sem o seu consentimento, do direito de voto no Senado em igualdade com os outros Estados (art. V) e que os Estados Unidos garantem a todos os Estados da União a forma republicana de governo (art. IV, n.º 3).

A segunda, e com alcance mais vasto, é a norueguesa (de 1814), a qual declara que as modificações constitucionais a fazer não deverão ser contrárias aos princípios da Constituição, nem poderão senão modificar disposições particulares que não alterem o espírito da Constituição (art. 21º, do título v).

Quase no fim do século XIX, em 1884, na França, ao consolidar-se a república, estabelece-se a proibição de alterar a forma republicana de governo. Limite idêntico irá encontrar-se depois no Brasil (art. 90, §4º, da Constituição de 1891) e em Portugal (art. 82º, §2º da Constituição de 1911).

A federação fica também consagrada no Brasil (mesmo art. 90º, §4º, da Constituição de 1891).

No limite do século XX, multiplicam-se as referências a princípios ou limites que, em revisão constitucional, devem ser observados: não somente referências à forma republicana – como na França (art. 95º da Constituição de 1946 e art. 89º da Constituição de 1958), na Itália (art. 139º da Constituição de 1947), na Tunísia (art. 60º da Constituição de 1959), na Turquia (art. 9º da Constituição de 1961), no Gabão (art. 70º da Constituição de 1961) ou no Burundi (art. 63º da Constituição de 1974) – mas também à forma monárquica - como na Grécia (art. 108º da Constituição de 1951), em Marrocos (art. 108º da Constituição de 1962) ou no Afeganistão (art. 120º da Constituição de 1964) – à religião islâmica – nestes dois últimos países – à federação e à república – como no Brasil (art. 178º, § 5º, da Constituição de 1934, art. 217º, § 6º, da Constituição de 1946, art. 50º, §1º da Constituição de 1967, art. 47º, §1º, da Constituição de 1969).

Aparecem, entretanto, elencos mais ou menos longos: a organização da República em Estados federados, o princípio da interferência dos Estados na elaboração das leis federais, o reconhecimento da dignidade da pessoa humana, a inviolabilidade e a aplicação imediata dos direitos fundamentais, o Estado federal, democrático e social, a separação dos poderes, os princípios da constitucionalidade e da legalidade e o direito de resistência, na República Federal da Alemanha (art. 79º da Constituição de 1949); a forma monárquica, o caráter representativo do regime e os princípios da liberdade e da igualdade, em Camboja (art. 115º da Constituição de 1956); a independência, a soberania nacional, os órgãos de soberania e

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 151-153.

as funções do Estado no Vietname do Sul (art. 89º da Constituição de 1956); a forma republicana, a unidade e a integralidade territorial do Estado e os princípios democráticos, nos Camarões (art. 37º da Constituição de 1972); o princípio do poder hereditário, a liberdade e a igualdade e a religião islâmica em Barém (art. 104º da Constituição de 1973); a república parlamentar, o respeito e a proteção da pessoa humana, a igualdade dos cidadãos, a garantia da liberdade pessoal, a liberdade religiosa e a separação dos poderes, na Grécia (art. 110º da Constituição de 1975); a forma republicana de governo, a religião do Estado, a opção socialista, as liberdades fundamentais, o princípio do sufrágio universal, direto e secreto e a integralidade do território, na Argélia (arts. 193º e 195º da Constituição de 1976).

Mas a Constituição que parece ir mais longe na enumeração de limites é a nossa Constituição de 1976, ao contemplar no artigo 290º a independência nacional e a unidade do Estado; a forma republicana de governo; a separação das Igrejas do Estado; os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais; o princípio da apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e eliminação dos monopólios e dos latifúndios; a planificação democrática da economia; o sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional; o pluralismo de expressão e organização política, incluído partidos políticos, e o direito de oposição democrática; a participação das organizações populares de base no exercício do poder local; a separação e a interdependência dos órgãos de soberania; a fiscalização da constitucionalidade por ação ou por omissão de normas jurídicas; a independência dos tribunais; a autonomia das autarquias locais; a autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

De observar que nas Constituições dos países com sistemas marxistas - leninistas não se topam com normas sobre limites materiais de revisão constitucional, o que está ligado à concepção de Constituição-balanço e Constituição-programa que lhes subjaz.¹⁸⁵

Vê-se, pois, que o rol de cláusulas pétreas expressas é um dado histórico, que varia no tempo e no espaço. Quanto ao Brasil, na Constituição Federal vigente, os limites materiais expressos foram positivados no artigo 60, § 4º, sendo eles a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 152-154.

periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

De acordo com Paulo Branco, não pode ser desvirtuado o “modo de ser federal do Estado criado pela Constituição”, o que inclui a descentralização, a repartição de competências, a participação dos Estados nas deliberações da União e a indisponibilidade do direito de secessão. Contudo, ressalta que a repartição de competências não é insuscetível de modificações.¹⁸⁶

Também é vedada a emenda que “suprima a independência de um dos Poderes ou que lhe estorve a autonomia”, em razão de a separação de poderes constar expressamente como cláusula pétrea.¹⁸⁷

Quanto ao voto, não poderá o Poder Constituinte Derivado de Reforma instaurar eleições indiretas, ou retirar a garantia de voto secreto. Não poderá, ainda, alterar o rol dos indivíduos que podem praticar do processo eleitoral, para excluir categorias de cidadãos, tampouco lhe é possível tornar cargos vitalícios ou hereditários ou retornar a monarquia.¹⁸⁸

A minimização, ainda que tópica, de direitos e garantias individuais é inadmissível, estando estes previstos não apenas no artigo 5º da Constituição Federal, mas em outros artigos constitucionais.¹⁸⁹

Por fim, Paulo Branco alerta que é controvertida a extensão da cláusula de imutabilidade para abarcar também os direitos sociais, havendo correntes em ambos os sentidos.¹⁹⁰

2.4.2. Implícitas ou inerentes

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁹¹, o americano Joseph Story pode ter sido o primeiro doutrinador a defender a existência de limites implícitos

¹⁸⁶ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 143.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 144.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 144-145.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 145.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 145-146.

¹⁹¹ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 117.

ao poder de revisão. Ele sustentava que a federação americana não poderia ser suprimida pelo poder de reforma, tomando por base a intenção dos constituintes originários. Posteriormente, os americanos Thomas Cooley e William Marbury sustentaram e desenvolveram a mesma tese, ampliando-a para incluir na limitação o que derivasse do espírito da Constituição.

No que diz respeito aos limites implícitos ou “limites inerentes à reforma constitucional”, Nelson de Sousa Sampaio afirma que sua doutrina seria irrecusável, por se fundar no “conceito de reforma constitucional e na distinção evidente entre poder revisor e poder constituinte”¹⁹². Contudo, esclarece que não há consenso entre os doutrinadores acerca da delimitação de quais seriam esses limites.

Na sua visão, haveria quatro categorias de limites implícitos ao poder de revisão, os relacionados aos direitos fundamentais, ao titular do poder constituinte, ao titular do poder reformador e ao processo de emenda ou revisão constitucional¹⁹³.

Sobre a primeira categoria, dos direitos fundamentais, apoiando-se na doutrina de Carl Schmitt, aduz que consistem em elementos essenciais da Constituição de um Estado liberal de Direito, e por isso, “a reforma constitucional pode ampliar [...] os direitos fundamentais, mas nunca restringi-los e, muito menos, aboli-los”¹⁹⁴.

A segunda categoria refere-se ao poder constituinte. Seria vedada a reforma para alterar o titular do poder constituinte porque o “reformador não pode dispor do que não lhe pertence”¹⁹⁵, sendo vedada a “revolta da criatura contra o criador”¹⁹⁶. Para Nelson de Sousa Sampaio, esse ponto acerca da organização política seria irreformável ainda que não houvesse proibição expressa, ao contrário de outros aspectos, tais como forma republicana e federativa, as quais

¹⁹² SAMPAIO, *op. cit.*, p. 90.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 95.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 95.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 97.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 98.

deperderiam de uma cláusula pétrea expressa para serem intangíveis¹⁹⁷. Aqui, diverge o autor de Carl Schmitt, para quem tais aspectos consistem em decisões políticas fundamentais¹⁹⁸.

Também a titularidade do poder reformador consistiria numa categoria de limite implícito, pois não lhe seria facultado “renunciar a sua competência a favor de nenhum outro órgão”, tampouco “delegar as suas atribuições, pois estas lhe foram conferidas para que ele próprio as exercite”¹⁹⁹.

A última categoria seria relacionada ao processo de revisão constitucional. Para Nelson de Souza Sampaio, é necessário distinguir a finalidade da reforma do processo de revisão, se é para torná-lo mais rigoroso ou se é para atenuá-lo. A primeira hipótese seria legítima, já a segunda não, a não ser que fosse autorizada expressamente, porque como poder constituído, a autoridade reformadora não poderia “alterar as condições estabelecidas para o exercício de sua competência”²⁰⁰.

Com base na doutrina de Otto-Brun Bryde, o professor Gilmar Mendes afirma sobre as limitações implícitas que “o princípio da imutabilidade das cláusulas pétreas se estende, fundamentalmente, às suas próprias disposições e ao processo de revisão constitucional”²⁰¹.

Na primeira situação, porque as próprias cláusulas pétreas integrariam a identidade da Constituição que visam a assegurar e proteger e, na segunda, porque também a organização do processo de revisão é significativo para a conformação da Constituição, embora a imutabilidade se restrinja ao núcleo essencial²⁰².

3. (IN)COMPATIBILIDADE DAS CLÁUSULAS PÉTREAS COM AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 98.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 99.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 103.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 106.

²⁰¹ MENDES, *op. cit.*, p. 80.

²⁰² BRYDE, Otto-Brum. *op. cit.*, p. 249-251. Apud MENDES, *op. cit.*, p. 79-80.

Antes de adentrar no estudo da compatibilidade ou não das cláusulas pétreas com as Constituições Estaduais, deve-se fazer uma rápida delimitação do problema, à luz do quanto exposto nos dois capítulos precedentes.

No primeiro capítulo, acerca dos Poderes Constituintes Originário e Derivado (ou Instituído), viu-se que este, ao contrário daquele, tem por características ser limitado, condicionado e subordinado. Essas características, relativas ao gênero Poder Constituinte Derivado, são válidas para ambas as espécies, o Poder Constituinte Derivado de Reforma e o Poder Constituinte Derivado Decorrente (relativo aos Estados-Membros).

Da subordinação à Constituição, obra do Poder Constituinte Originário, decorrem limitações ao Poder Constituinte Derivado, que se traduzem de formas diversas. Em relação ao Poder Constituinte Derivado de Reforma, implica em limites circunstanciais, temporais e materiais (cláusulas pétreas), estes últimos, objeto do segundo capítulo. Já em relação ao Poder Constituinte Derivado Decorrente, limita de forma positiva ou negativa (com imposições ou vedações) a amplitude de sua auto-organização, ou seja, sua capacidade de desdobrar as competências dadas pela Constituição Federal.

Ocorre que, como visto no primeiro capítulo (subitem 1.2.2), o Poder Constituinte Derivado Decorrente se subdivide em inicial e de reforma²⁰³. Não há dúvidas que ambas as subespécies são igualmente limitadas pela Constituição Federal. A questão que se coloca, porém, é se o Poder Constituinte Derivado Decorrente Inicial pode impor limites materiais adicionais ao Poder Constituinte Derivado Decorrente de Reforma, que não tenham por fundamento a Constituição Federal.

Em outras palavras, se seria possível o estabelecimento de cláusulas pétreas autônomas pelo Poder Constituinte Decorrente Inicial, que tornassem determinadas disposições da Constituição Estadual intangíveis ao Poder

²⁰³ FERRAZ, *op. cit.*, p. 58.

Constituinte Derivado Decorrente de Reforma. É o que se passa a analisar.

3.1. Constituições estaduais e leis constitucionais estaduais

À luz da doutrina de Carl Schmitt (subcapítulo 2.2 acima)²⁰⁴, distingue-se a Constituição das leis constitucionais, consistindo a primeira nas decisões políticas fundamentais, e a segunda nas normas posteriores, enumerações e delimitações de competências em detalhes.

Dentre as decisões políticas fundamentais, como já foi visto, incluem-se as decisões, dentre outras, sobre formas, sistemas e regime de Governo, sobre os direitos fundamentais e também sobre a forma de Estado, que engloba a decisão sobre constituir um Estado unitário, uma federação ou uma confederação²⁰⁵.

Na Constituição Federal, ou seja, na decisão política fundamental do Poder Constituinte Originário de se organizar de forma federativa, pressupõe-se sempre certas características essenciais, tais como o direito da federação de declarar guerra ao exterior e o controle federal sobre os Estados-Membros²⁰⁶. Ainda que de forma implícita, a forma federativa também pressupõe a garantia da existência política de cada um dos Estados-Membros²⁰⁷.

As demais características ou competências federativas não se consubstanciam em Constituição, no sentido positivo, mas normatização legal-constitucional, que, no entanto, será sempre um elemento da Constituição do Estado-Membro²⁰⁸.

Ressalta Carl Schmitt que a questão da divisão de competências, inclusive sobre eventual presunção a favor ou contra a competência da Federação ou dos Estados-membros, é questão de organização particular de

²⁰⁴ SCHMITT, *op. cit.*, p. 47-49.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 47-48.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 365.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 350.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 365.

cada Estado Federado, dependendo da normatização legal-constitucional da Constituição Federal²⁰⁹.

Em se tratando de leis constitucionais, as normas de organização da Federação estão sujeitas ao Poder Constituinte de Reforma, no que se denomina de competência de competências. Esta, porém, não é ilimitada, vedando-se a utilização de tal faculdade com o fim de suprimir a independência política dos Estados-Membros, transformando o Estado em unitário.²¹⁰

Tal hipótese, como visto, configuraria uma supressão da Constituição, incompatível com sua mera reforma, na medida em que alteraria a decisão fundamental do Constituinte Originário de organizar-se sob a forma federativa (que inclui a garantia de existência política dos Estados-membros²¹¹), o que acabaria por criar nova Constituição positiva²¹².

Diante da distinção entre Constituição e lei constitucional, surge a pergunta se a Constituição Estadual seria propriamente uma Constituição ou se seria apenas lei constitucional estadual. Se haveria espaço para decisões políticas fundamentais imutáveis no âmbito dos Estados-Membros ou se eles poderiam apenas desdobrar, em leis constitucionais estaduais, as decisões feitas pelo Poder Constituinte Originário Federal.

À luz da doutrina de Carl Schmitt, as respostas tendem para a natureza de meras leis constitucionais estaduais.

Ao tratar do ingresso de um Estado numa Federação, o autor fala expressamente que há alteração de sua Constituição, ainda que mantido o texto das suas prescrições legais-constitucionais²¹³. Leia-se:

A Federação dá lugar a um novo *status* de cada membro; o ingresso em uma Federação significa sempre, para o membro que ingressa, uma reforma de sua Constituição. Inclusive para o

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 365-366.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 366-367.

²¹¹ *Ibidem*, p. 350.

²¹² *Ibidem*, p. 115 e 120.

²¹³ *Ibidem*, p. 348-349.

caso em que nenhuma prescrição legal-constitucional seja reformada em seu texto, se reforma essencialmente, contudo — o que é muito mais importante —, a Constituição em sentido positivo, é dizer, o conteúdo concreto das decisões políticas fundamentais sobre o total modo de existência do Estado.²¹⁴

Se a Constituição muda, ainda que mantidas as leis constitucionais, isso significa, nas federações por agregação, que deixa de existir a Constituição do Estado-Membro ingressante, que passa a adotar a Constituição Federal, ou seja, adere às decisões políticas fundamentais da Federação.

O caráter de lei constitucional fica ainda mais claro na Federação por desagregação, já que a competência para desdobramento e detalhamento das competências, decorre diretamente da Constituição Federal, não havendo Constituição Estadual prévia a ser substituída.

A inexistência de Constituição própria dos Estados-Membros, no sentido positivo, também pode ser extraída da característica de supremacia do direito federal sobre o direito estadual, que enseja na sua aplicabilidade imediata, independentemente de qualquer incorporação ou transformação²¹⁵. Nas palavras de Carl Schmitt:

O caráter jurídico-político de toda Federação leva a uma consequência de que sempre que a Federação se enfrenta, no uso de suas faculdades, com um Estado-membro, ainda que seja para um campo rigorosamente delimitado, o Direito federal tem a precedência sobre o Direito local. [...] as leis vigentes da Federação serão aplicadas e observadas como leis dentro do Estado-membro pelas autoridades e administrados deste, sem que seja necessário um ato especial de transformação, tão logo entrem em vigor segundo o Direito federal.²¹⁶

²¹⁴ Tradução livre de: “*La Federación da lugar a un nuevo status de cada miembro; el ingreso en una Federación significa siempre, para el miembro que ingresa, una reforma de su Constitución. Incluso en el caso de que ninguna prescripción legal-constitucional sea reformada en su texto, se reforma esencial, sin embargo — lo que es mucho más importante —, la Constitución en sentido positivo, es decir, el contenido concreto de las decisiones políticas fundamentales sobre el total modo de existencia del Estado.*” SCHMITT, *op. cit.*, p. 348-349.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 362.

²¹⁶ Tradução livre de: “*El carácter jurídico-político de toda Federación lleva a la consecuencia de que siempre que la Federación se enfrenta, en uso de sus facultades, con un Estado-miembro, aun cuando sea para un campo rigurosamente delimitado, el Derecho federal tiene la precedencia respecto del Derecho local. [...] las leyes vigentes de la Federación han de ser aplicadas y observadas como leyes dentro del Estado-miembro por las autoridades y súbditos*

Por fim, a partir da homogeneidade democrática, passa-se a uma homogeneidade federativa, constituindo o que Carl Schmitt denominou de Estado federal sem fundamentos federais. Nele, haveria apenas um único povo, o qual tomaria as decisões políticas fundamentais, exercendo o Poder Constituinte Originário:

Se se forma uma Federação de Estados democráticos é consequência necessária que a homogeneidade democrática conflua com a homogeneidade federal. Por isso está no natural desenvolvimento da Democracia que a unidade homogênea do povo trespassse as fronteiras políticas dos Estados-membros e suprima a situação de equilíbrio da coexistência de Federação e Estados-membros politicamente independentes, a favor de uma unidade comum.

[...]

A vinculação de Democracia e organização federal do Estado leva a um tipo independente, peculiar, de organização do Estado, o Estado federal sem fundamentos federais. Este é, a toda evidência, um conceito contraditório. Se trata, com o caráter federal, de um elemento da Constituição em que se tomam ingredientes de uma anterior organização federal para a nova forma do Estado. Formações políticas como os Estados Unidos da América ou o Reich alemão da Constituição de Weimar, não são uma Federação. Se, apesar disso, seguirão designando-se como Estados Federais, é por causa de sua Constituição, que em virtude de uma decisão positiva sobre o modo da existência política, quer conservar o caráter de Estado federal.

[...]

No Estado federal sem fundamentos federais há apenas um único povo. O caráter estatal dos antigos Estados-membros fica, pois, suprimido. Pois Estado é a unidade política de um povo, e em um Estado cujo modo e forma de existência política reside na vontade constituinte de todo o povo, não pode existir mais que uma unidade política. Decisões políticas específicas, como a determinação de amizade e inimizade a partir de dentro da própria existência política, só podem nascer do todo da unidade política; do mesmo modo, a decisão sobre outros conceitos existenciais como ordem e segurança pública. Se dá, pois, só uma unidade política, ainda que em toda autêntica Federação — Confederação de Estados, o mesmo que Estado federal — seguem existindo, junto à Federação, uma pluralidade de unidades políticas. De acordo com isso, deve-se responder negativamente à questão de se hoje no Reich alemão há, além do povo alemão, um povo prussiano, bávaro, hamburguês, etc., no sentido político.²¹⁷

de éste, sin que precise de un acto especial de transformación, tan pronto como entran en vigor según el Derecho federal." SCHMITT, *op. cit.*, p. 362.

²¹⁷ Tradução livre de: "Si se forma una Federación de Estados democráticos es consecuencia necesaria que la homogeneidad democrática confluya con la homogeneidad federal. Por eso

Se na Federação há somente um povo e uma unidade política, só há, também, uma Constituição, a da Federação, não passando as Constituições Estaduais de meras leis constitucionais.

A partir desse raciocínio extraem-se algumas conclusões úteis na análise da compatibilidade das cláusulas pétreas nas Constituições Estaduais.

A primeira delas diz respeito à possibilidade de revisão. Apenas a Constituição, em sentido positivo (decisões políticas fundamentais do titular do Poder Constituinte Originário), é irreformável. Assim, sendo a Constituição do Estado norma legal-constitucional, é passível de alteração pelo Poder de Reforma (observados os limites de amplitude dados pela Constituição Federal e pelas leis constitucionais federais).

Se todas as decisões políticas fundamentais foram tomadas pelo povo do Estado Federal como um todo, porque só há um povo, não haveria espaço para decisões diferentes no âmbito do Estado-membro. Com isso, não haveria uma essência imutável na Constituição do Estado a ser fixada como cláusula pétre

está en el natural desarrollo de la Democracia el que la unidad homogénea del pueblo traspase las fronteras políticas de los Estados-miembros y suprima la situación de equilibrio de la coexistencia de Federación y Estados-miembros políticamente independientes, a favor de una unidad común. [...] La vinculación de Democracia y organización federal del Estado lleva a un tipo independiente, peculiar, de organización del Estado, el Estado federal sin fundamentos federales. Este es, a todas luces, un concepto contradictorio. Se trata, con el carácter federal, de un elemento de la Constitución en que se toman ingredientes de una anterior organización federal para la nueva forma del Estado. Formaciones políticas como los Estados Unidos de América o el Reich alemán de la Constitución de Weimar, no son ya una Federación. Se, a pesar de ello, han de seguir designándose como Estados federales, es por razón de su Constitución, que en virtud de una decisión positiva sobre el modo de la existencia política (art. 2, C. a.), quiere conservar el carácter de Estado federal. [...] En el Estado federal sin fundamentos federales hay tan sólo un único pueblo. El carácter estatal de los antiguos Estados-miembros queda, pues, suprimido. Pues Estado es la unidad política de un pueblo, y en un Estado cuyo modo y forma de existencia política descansa en la voluntad constituyente de todo el pueblo, no puede existir más que una unidad política. Decisiones políticas específicas, como la determinación de amistad y enemistad desde dentro de la propia existencia política, sólo pueden nacer del todo de la unidad política; y lo mismo, la decisión sobre otros conceptos existenciales como orden y seguridad pública. Se da, pues, sólo una unidad política, mientras que en toda auténtica Federación — Confederación de Estados, lo mismo que Estado federal — siguen existiendo, junto a la Federación, una pluralidad de unidades políticas. Según esto, hay que contestar negativamente a la cuestión de si hoy el Reich alemán hay, además del pueblo alemán, un pueblo prusiano, bávaro, hamburgués, etc., en sentido político.” SCHMITT, op. cit., p. 368-369.

pelo Poder Constituinte Derivado Decorrente inicial.

Por fim, tendo natureza de lei constitucional estadual e sendo hierarquicamente subordinada à Federação, caso haja alteração da Constituição Federal, a Constituição do Estado também deverá ser alterada para se adaptar, o que reforça a inexistência de cláusula pétrea.

3.2. Hierarquia jurídica

A existência de cláusulas pétreas na Constituição fruto do exercício do Poder Constituinte Originário é controvertida na doutrina²¹⁸ e alguns dos argumentos levantados por quem defende essa corrente são a falta de superioridade intrínseca dos representantes do povo que editam a Constituição e os que a reformam²¹⁹, bem como entre as normas constitucionais inseridas na mesma Constituição formal²²⁰.

Contudo, a doutrina majoritária²²¹ entende de forma diversa, pela possibilidade de fixação de cláusulas pétreas pelo Poder Constituinte Originário, baseando-se na distinção de natureza entre este e o Poder Constituinte Derivado de Reforma²²².

A limitação do Poder de revisão seria proveniente da própria condição de Poder Decorrente, por sua natureza limitado²²³. Além disso, sua função seria ajustar a Constituição e não criar uma nova²²⁴. Também não poderia a criatura se voltar contra o criador²²⁵. Dentre outros fundamentos (subcapítulo 2.1.3).

Contudo, o mesmo raciocínio não pode ser transplantado para a relação entre o Poder Constituinte Derivado Decorrente inicial e de reforma, porque

²¹⁸ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 137.

²¹⁹ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 171.

²²⁰ MIRANDA, *op. cit.*, p. 167.

²²¹ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 139.

²²² MIRANDA, *op. cit.*, p. 165.

²²³ *Ibidem*, p. 165.

²²⁴ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 139.

²²⁵ SAMPAIO, *op. cit.*, p. 97-98.

ambos são subespécies de Poder Constituinte Derivado.

Entre eles não existe relação de superioridade, a superioridade advém apenas da Constituição Federal. A hierarquia de normas diz respeito apenas àquelas que cumprem e efetivam a Constituição Federal. O Poder criador da Constituição do Estado, em última instância, é o Poder Constituinte Originário, seu fundamento de validade, ainda que por meio do Poder Constituinte Derivado Decorrente Inicial.

Inexistindo, portanto, distinção de natureza entre Poderes Constituintes Derivados Decorrentes, não haveria justificativa para fazer prevalecer de forma intangível uma limitação material imposta pelo inicial em relação ao de reforma.

Quando muito, seria admissível um agravamento de rigidez, através do estabelecimento de uma cláusula pétrea que seria reformável mediante dupla revisão, mas não há fundamento lógico-jurídico que justifique um limite material intangível.

3.3. Proibição de revolução

Um último aspecto a ser levado em consideração na análise da possibilidade de fixação de cláusula pétrea diz respeito à possibilidade de superação pelo titular da soberania, o titular do Poder Constituinte Originário.

O argumento utilizado para afastar o domínio de uma geração sobre a outra é justamente o de que a obediência à Constituição se dá de forma voluntária, enquanto não se exerce o Poder Constituinte Originário²²⁶.

Contudo, como visto acima (subcapítulo 1.2.2), é incompatível com a ideia de Estado Federal a possibilidade de revolução interna²²⁷, a supressão da Constituição Estadual por meios violentos²²⁸. Tal hipótese ensejaria intervenção

²²⁶ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 137-138.

²²⁷ FERRAZ, *op. cit.*, p. 91-92.

²²⁸ BARBALHO, *op. cit.*, p. 26 apud FERRAZ, *op. cit.*, p. 92.

federal para salvaguardar a federação²²⁹.

De acordo com Carl Schmitt, “a Federação significa necessariamente uma permanente pacificação”²³⁰. Os Estados-membros renunciam seu *ius belli* e “não podem ter lugar guerras dentro da Federação e entre seus membros”²³¹.

De modo que, caso se entendesse possível a fixação de um limite material intangível no âmbito do Estado-Membro, distinto das cláusulas pétreas da Constituição Federal, se estaria acorrentando o povo daquele ente federado, que ficaria vinculado à decisão dos representantes de determinada época, sem a possibilidade de insurreição, a não ser que a própria Federação fosse superada.

Essa situação geraria grave distorção, na medida em que tornariam mais facilmente superáveis as cláusulas pétreas da Constituição oriunda do Poder Constituinte Originário — que vincula todo o povo do Estado Federado e é hierarquicamente superior —, do que as do Poder Constituinte Derivado Decorrente inicial.

Assim, porque a Constituição do Estado tem natureza de lei constitucional, porque não há hierarquia entre subespécies de Poder Constituinte Derivado Decorrente e porque é vedado ao povo do Estado-membro a possibilidade de revolução interna, conclui-se que as cláusulas pétreas não são compatíveis com as Constituições Estaduais.

4. ANÁLISE DAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS BRASILEIROS E DA JURISPRUDÊNCIA

Terminado o estudo teórico do Poder Constituinte e das cláusulas pétreas e depois de se concluir pela incompatibilidade destas em relação ao Poder Constituinte Derivado Decorrente, passa-se a analisar como a matéria é disciplinada nas atuais Constituições estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal

²²⁹ BARBALHO, *op. cit.*, p. 26 apud FERRAZ, *op. cit.*, p. 92.

²³⁰ SCHMITT, *op. cit.*, p. 350.

²³¹ *Ibidem*, p. 351.

e na jurisprudência brasileira.

4.1. Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal

Inicialmente, buscou-se analisar as Constituições dos Estados e a Lei Orgânica do Distrito Federal para verificar como está disciplinado o Poder Constituinte Derivado Decorrente de Reforma e a eventual previsão de cláusulas pétreas expressas.

Partindo da análise dos dispositivos constitucionais acerca do processo legislativo, especificamente de emenda à Constituição²³², verificou-se que as Constituições dos Estados e a Lei Orgânica do Distrito Federal se baseiam no artigo 60 da Constituição Federal, introduzindo algumas alterações.

No que diz respeito à iniciativa de propositura de emenda, todas as Constituições preveem a competência de um terço dos membros do Legislativo respectivo e do Governador, revelando simetria com a Constituição Federal.

Porém, em relação à iniciativa das Câmaras Municipais dos Estados, esta não é unânime. O Estado do Rio Grande do Norte não contém tal previsão²³³. E embora, em regra, o quórum mínimo seja de mais da metade, em simetria com a Constituição Federal, há variações, como por exemplo, de apenas mais de um terço (ES²³⁴, PB²³⁵ e SP²³⁶), mais de um quinto (RS) ou outras fórmulas (em SC, um número fixo de Câmaras Municipais e em Tocantins um percentual de 60%).

Em muitas Constituições²³⁷ e na Lei Orgânica do Distrito Federal há previsão de iniciativa popular na propositura de emenda, seja na redação originária, seja incluída por emenda²³⁸. Variando em cada uma os requisitos

²³² Cf. anexo.

²³³ Também não há previsão semelhante na Lei Orgânica do Distrito Federal, por seu *status sui generis*.

²³⁴ Artigo 62, IV, da Constituição do Estado do Espírito Santo vigente.

²³⁵ Artigo 62, III, da Constituição do Estado da Paraíba vigente.

²³⁶ Artigo 22, III, da Constituição do Estado de São Paulo vigente.

²³⁷ Está previsto nas Constituições de 17 Estados: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

²³⁸ Foi incluída por emenda à Constituição nos Estados do Ceará, Paraíba e Rio de Janeiro.

necessários²³⁹.

O Supremo Tribunal Federal, julgando a ADI 825²⁴⁰, ajuizada pelo Governador do Estado do Amapá, entendeu, por maioria, ser constitucional a previsão de iniciativa popular para propositura de emenda constitucional²⁴¹. Prevaleceu o voto do Ministro Edson Fachin que não vislumbrou ofensa à reserva de iniciativa ou ao princípio da simetria, consignando ser a participação direta do povo compatível com a democracia representativa²⁴².

O Estado do Pará ainda inova, ao prever iniciativa do Tribunal de Justiça para emenda constitucional, após aprovação pela maioria dos Desembargadores²⁴³.

No que diz respeito ao quórum de aprovação, à semelhança do previsto no artigo 60, § 2º, da Constituição Federal, a maioria dos Estados prevê a necessidade de discussão e votação em dois turnos com a aprovação, em ambos, de três quintos dos membros.

Porém, o Distrito Federal²⁴⁴ e os Estados de Mato Grosso do Sul²⁴⁵ e de Rondônia²⁴⁶ exigem um quórum mais qualificado, de aprovação de dois terços

²³⁹ Por exemplo, na Lei Orgânica do Distrito Federal: “iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas” (art. 70, III); na Constituição do Estado do Ceará, incluído por emenda: “iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores” (art. 59, IV); na Constituição do Estado de Pernambuco: “iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, em um quinto dos Municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (art. 17, III).

²⁴⁰ “Por maioria, foi julgada improcedente a ação direta no que se refere aos arts. 103, inc. IV, e 110, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Relator, Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Celso de Mello”. Julgamento do mérito concluído em 25 out. 2018, pendente a publicação do acórdão.

²⁴¹ Cf. “Art. 103. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Estado.” da Constituição do Estado do Amapá.

²⁴² NORMA do Amapá que permite iniciativa popular para proposta de emenda à Carta estadual é constitucional. *Supremo Tribunal Federal*, 25 out. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=393827>> Acesso em: 16 jun. 2019.

²⁴³ Art. 103, III, da Constituição do Estado do Pará.

²⁴⁴ Art. 70, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

²⁴⁵ Art. 66, § 2º, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

²⁴⁶ Art. 38, § 2º, da Constituição do Estado de Rondônia.

dos membros em dois turnos. Ademais, o Estado do Acre²⁴⁷ fixa prazo para discussão e votação da proposta de emenda e o Distrito Federal²⁴⁸ fixa interstício mínimo dos turnos.

Quanto ao limite circunstancial do poder de revisão, a maioria das Constituições dos Estados e a Lei Orgânica do Distrito Federal preveem expressamente a impossibilidade de emenda durante intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa. Exceto a Constituição do Estado do Piauí, que é silente quanto à matéria, e as Constituições dos Estados de São Paulo²⁴⁹ e de Roraima²⁵⁰, que vedam suas alterações apenas durante estado de sítio e estado de defesa.

Por fim, acerca de limites materiais ao Poder de revisão, a maioria dos Estados²⁵¹ é silente ao tratar do processo legislativo de emenda. Apenas nove entes federados dispõem sobre a matéria, de quatro formas: (i) o Distrito Federal e o Estado do Rio Grande do Norte vedam propostas de emenda que contrariem “princípios da Constituição Federal”; (ii) os Estados do Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul e Pará transcrevem, quase literalmente, a previsão contida no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal; (iii) os Estados do Ceará e Santa Catarina reproduzem, parcialmente, o referido dispositivo da Constituição Federal; e (iv) o Estado de Mato Grosso limita-se a remeter diretamente ao artigo 60, § 4º, da Constituição Federal.

Ao ler tais dispositivos, verifica-se que não se trata de limitação imposta pelo Poder Constituinte Derivado Decorrente Inicial de forma autônoma para o Poder Constituinte Derivado Decorrente de Reforma, mas de imposição extraída da necessidade de observância dos princípios e regras da Constituição Federal. Explicitam-se, pois, os limites impostos pelo Constituinte Federal (originário ou

²⁴⁷ 60 dias (art. 53, § 1º, da Constituição do Estado do Acre).

²⁴⁸ 10 dias (art. 70, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal).

²⁴⁹ Art. 22, § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo.

²⁵⁰ Art. 39, § 1º, da Constituição do Estado de Roraima.

²⁵¹ Não dispõem sobre limites materiais expressos dezoito Estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

de reforma) cuja observância é obrigatória aos entes federados, não só ao Poder Constituinte Originário decorrente de Reforma, mas também ao Inicial.

A rigor, essas previsões expressas são desnecessárias, primeiro porque a subordinação dos Estados-membros não se limita às matérias que o Constituinte Originário alçou ao *status* de cláusula pétrea, mas a qualquer lei constitucional federal que disponha sobre repartição de competências²⁵², as quais podem ser inclusive alteradas pelo Poder Constituinte Derivado de Reforma da Constituição Federal²⁵³; segundo porque a eventual transcrição parcial da norma não tornam menos obrigatórias as disposições omitidas.

Analisada a literalidade das Constituições dos Estados e Lei Orgânica do Distrito Federal, passa-se a analisar a jurisprudência acerca das cláusulas pétreas no âmbito dos Estados-membros.

4.2. Jurisprudência

Não há uma orientação jurisprudencial pacificada sobre a existência de cláusulas pétreas nas Constituições estaduais, variando o entendimento de acordo com o Tribunal de Justiça.

Ao se analisar, de forma não exauriente, julgamentos em controle concentrado²⁵⁴ de emendas no âmbito dos Estados-membros²⁵⁵, conseguiu-se

²⁵² Cf. subitem 1.2.2. acima.

²⁵³ Cf. subitem 3.1. acima.

²⁵⁴ A limitação do escopo da análise se deve à limitação da competência dos Tribunais de Justiça no controle concentrado, que podem usar como parâmetro apenas as Constituições Estaduais (ou as normas da Constituição Federal reproduzidas ou referenciadas). Cf. LEONCY, Léo Ferreira. *Op. cit.*, p. 71 e seguintes.

²⁵⁵ A maioria dos casos em controle concentrado tratam de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, quando a emenda é proposta por membros do Poder Legislativo para tratar de temas que, no âmbito legislativo — leis complementares e ordinárias — são de iniciativa privada do chefe do Poder Executivo. Nesses casos, ainda que tomem por parâmetro a divisão de competências estabelecida na respectiva Constituição Estadual, retiram seu fundamento, em última instância, da divisão de competências da Constituição Federal, a qual devem observar obrigatoriamente por força de paralelismo. Assim, foram excluídos da análise tais casos. Cf. Supremo Tribunal Federal: ADI 105, Relator: Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01 ago. 2018, DJe 181 de 31 ago. 2018; ADI 3644, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 04 mar. 2009, DJe 108 de 10 jun. 2009. Tribunais de justiça: TJDFT, ADI 2007.00.2.000025-5, Relator: Desembargador Natanael Caetano, julgado em 03 jul. 2007, DJU

traçar os seguintes entendimentos: (i) admite a possibilidade de previsão de cláusula pétrea expressa na Constituição do Estado, mas entende inexistir na Constituição analisada; (ii) admite a possibilidade de existência de cláusula pétrea implícita na Constituição do Estado, mas entende inexistir no caso concreto analisado; (iii) dá como existente cláusula pétrea expressa na Constituição do Estado, admitindo (ou não) tratar-se de reprodução de normas ou princípios da Constituição Federal.

Em relação ao primeiro entendimento, cita-se, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná²⁵⁶ que julgou ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra emenda constitucional que tratava de prestação de serviços públicos de saneamento e de abastecimento de água.

Na ocasião, o Tribunal, à unanimidade, entendeu inexistir, à luz da Constituição do Estado, cláusula pétrea. Reconheceu a existência apenas de limites formais e circunstanciais na Constituição estadual, de modo que seria improcedente a pretensão de análise de vícios materiais de inconstitucionalidade.

No voto do relator, o Desembargador Carlos A. Hoffmann, constaram os seguintes fundamentos:

As emendas à constituição traduzem-se como instrumento de reforma constitucional pelo poder constituinte derivado (de segundo grau). Por se assentar no pressuposto de que, em sua maioria, as regras constitucionais não são eternas ou imutáveis, o poder de reforma tem a possibilidade de modificar, completar, acrescentar, suprimir ou restringir direitos e obrigações. Sendo subordinado ao poder constituinte originário, a amplitude do poder de reforma encontra restrição apenas nos limites impostos pelo próprio poder constituinte originário.

Na esfera federal as limitações ao poder constituinte derivado reformador consistem nos limites formais (ou procedimentais), circunstanciais e, principalmente, os materiais, estes caracterizados pelas cláusulas pétreas previstas no art. 60, § 4º, da CF.

de 03 dez. 2007; TJRR, ADI 0000170013437 0000.17.001343-7, Relator: Juiz Convocado Euclides Calil Filho, julgado em 04 abr. 2018, DJe de 17 abr. 2018.

²⁵⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 516.425-4, Relator: Desembargador Carlos. A. Hoffman, Órgão Especial, julgado em 15 mai. 2009, DJ 282 de 04 dez. 2009.

No âmbito local (poder constituinte derivado decorrente reformador) também se aplicam as limitações da Constituição Federal, complementadas pelas limitações trazidas pelas Constituições Estaduais, regras emanadas pelo poder constituinte derivado decorrente. Percebe-se, portanto, que o controle concentrado de constitucionalidade sobre as emendas às constituições dos Estados cinge-se exclusivamente à potencialidade de violação a alguma das limitações ao poder de emenda. Como antes visto, versando limitações previstas pela Constituição Federal, apenas pelo Supremo Tribunal Federal pode ser exercido (art. 102, inciso I, alínea “a”, da CF). O controle abstrato de constitucionalidade pelos tribunais locais sobre o poder de emenda restringe-se às limitações que a ele forem impostas pela Constituição Estadual, sendo esse o objeto de exame meritório da presente representação de inconstitucionalidade.

[...]

Destarte, observa-se que a Constituição Estadual impôs ao poder de emenda somente limites formais (iniciativa de proposta, procedimento em dois turnos, quórum de aprovação e vedação de renovação na mesma sessão legislativa de proposta já rejeitada ou havida por prejudicada) e circunstanciais (vedação de emendas em caso de intervenção federal no Estado, estado de defesa ou estado de sítio).

Em linha de consequência, a Constituição do Estado do Paraná não atribuiu limitações materiais às emendas; não reproduziu o art. 60, § 4º, da Constituição Federal. Isto é, o parâmetro constitucional estadual não apresenta cláusulas pétreas. Essa razão, por si só, é suficiente a implicar na improcedência dos vícios materiais aduzidos na inicial, porquanto os artigos 15, 17, incisos I e V, e 139, todos da Constituição Estadual, não foram erigidos no âmbito local ao status de cláusulas pétreas pelo poder constituinte derivado decorrente. E, por não serem cláusulas pétreas, segundo a Constituição do Estado do Paraná, os direitos neles expressos podem ser objeto de limitação por parte do poder constituinte derivado decorrente reformador.

Como se aduz dos trechos do voto acima reproduzidos, a conclusão de inexistência de limite material ao Poder Constituinte Derivado Decorrente de Reforma se deveu a não previsão expressa de cláusula pétrea, em razão da ausência de reprodução do artigo 60, § 4º, da Constituição Federal. *A contrario sensu*, caso houvesse reprodução do referido artigo da Constituição Federal, a conclusão poderia ser diversa, no sentido da previsão de limite material.

Contudo, não se chega a analisar a problemática posta nesta dissertação, isso porque a mera reprodução das cláusulas pétreas da Constituição Federal não mudaria o fundamento de validade da limitação material, que permaneceria

sendo a Constituição do Poder Constituinte Originário.

Quanto ao segundo entendimento, ele pode ser identificado, por exemplo, em acórdão unânime do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais²⁵⁷, em caso que se analisava, em controle concentrado, a constitucionalidade de emendas à Constituição estadual que condicionaram o benefício de férias-prêmio à prestação de serviço público no âmbito do próprio Estado.

O voto do relator, Desembargador Moreira Diniz, consignou o seguinte:

O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que é admissível ação direta de inconstitucionalidade de Emenda Constitucional, quando se alega, na inicial, que esta contraria princípios imutáveis, ou as denominadas cláusulas pétreas da Constituição originária.

[...]

Em relação às Emendas Constitucionais, portanto, o parâmetro de aferição de constitucionalidade se restringe às limitações materiais, explícitas ou implícitas, que a Constituição originária impõe ao Poder Constituinte Derivado.

No âmbito federal, não há dúvida de que as chamadas cláusulas pétreas expressas são aquelas previstas no artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal, quais sejam, a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. Por sua vez, as denominadas cláusulas pétreas implícitas encontram-se no próprio artigo 60 da Constituição Federal, no sistema presidencialista, na forma republicana de governo e na titularidade do Poder Constituinte.

Com isso, busca-se proteger o núcleo essencial de princípios e institutos elencados no mencionado dispositivo, a fim de que as alterações no texto constitucional promovidas pelo Poder Constituinte Derivado não deixem de preservar a identidade material da Constituição, bem como os institutos e valores considerados primordiais, e assegurar a continuidade do processo democrático.

Por outro lado, no que diz respeito à esfera estadual, não há previsão expressa de cláusulas pétreas, devendo ser interpretados os termos da respectiva Constituição Estadual, analogicamente à Constituição Federal, a fim de que seja possível localizar aqueles princípios imutáveis e essenciais no âmbito do ente estadual.

Assim, identificam-se os dispositivos que não podem ser objeto de alteração por meio de Emenda Constitucional, e cuja modificação justifica a propositura de uma ação direta de

²⁵⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.15.008687-4/000, Relator: Desembargador Moreira Diniz, Órgão Especial, julgado em 14 set. 2015, DJe de 18 set. 2015.

inconstitucionalidade.

[...]

O que se percebe é que, ao contrário do que entende a associação autora, a norma em questão não estabelece o princípio da isonomia, na forma em que prevê a Constituição Federal, pois no âmbito estadual veda-se apenas a criação de distinção entre brasileiros ou preferência em relação às demais unidades e entidades da Federação, sendo que no âmbito federal a vedação é muito mais ampla, impedindo a atribuição de tratamento igual àqueles que estejam em situação desigual, e tratamento desigual àqueles que estejam em situação igual. Não se trata, em suma, do princípio constitucional da isonomia, tal como previsto na Constituição Federal. Por tal razão, não há como considerar a norma apontada como parâmetro como cláusula pétrea, justificadora do controle de constitucionalidade abstrato de Emenda Constitucional, mostrando-se incabível a presente ação.

Da fundamentação do acórdão, extrai-se que entenderam inexistir cláusulas pétreas expressas, contudo, admitiram a possibilidade de localização de “princípios imutáveis e essenciais no âmbito do ente estadual”, ou seja, de cláusulas pétreas implícitas.

Porém, ao afirmarem que é necessária a interpretação da Constituição Estadual de forma analógica à Constituição Federal e ao negarem a qualidade de imutabilidade à norma tida por parâmetro no caso, por não se tratar do princípio constitucional da isonomia, “tal como previsto na Constituição Federal”, percebe-se que o fundamento de validade de eventual cláusula pétrea implícita é a Constituição Federal, obra do Poder Constituinte Originário.

O último entendimento é o que traz maiores dificuldades para sistematização, em razão das aparentes confusões ou omissões constantes nos julgamentos.

Assim, cita-se, por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará²⁵⁸ que analisou pedido cautelar em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra emenda à Constituição estadual que limitava a fiscalização de

²⁵⁸ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0622098-92.2017.8.06.0000, Relator: Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha, Órgão Especial, julgado em 22 jun. 2017, DJe de 29 jun. 2017.

igrejas e templos religiosos.

Nesse caso, sustentou-se existir na Constituição do Estado limites materiais expressos e implícitos, consoante se lê do voto do relator, Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha:

Por outro lado, é pacífico na doutrina brasileira e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o entendimento de que as Emendas à Constituição sujeitam-se ao controle abstrato de constitucionalidade, exigindo-se que o poder de reforma, que é constituído, observe os limites circunstanciais, formais e materiais (expressos e explícitos).

[...]

Transportando para o paradigma estadual, encontramos os limites materiais expressos no art. 59, § 4º, I, II, III, da Constituição do Estado e os implícitos que tratam de assuntos que embora não estejam precisamente no texto, estão tacitamente fora do poder de reforma por fazerem parte da própria essência da Carta Política.

[...]

Nesse contexto, o dispositivo indigitado não guarda a devida compatibilidade com a Carta Estadual, na medida em que impõem empecilho à atuação institucional do Poder Executivo de zelar pelo bom uso dos bens pelos particulares e assegurar a justa organização da sociedade, malferindo, desse modo, o princípio da separação dos poderes (art. 3º, CE).

Em outras palavras, o normativo adversado, a pretexto de salvaguardar as pretensões de determinado segmento social, findou por criar impedimento para o pleno exercício pelo Estado do poder-dever de polícia quanto à fiscalização do funcionamento dos templos religiosos, ferindo os princípios da legalidade e impessoalidade que, dentre outros, norteiam a Administração Pública, consoante dispõe o art. 154, caput, da Carta Política Estadual.

Ademais, o supramencionado preceito, ao estabelecer que os templos religiosos estejam isentos de qualquer tipo de controle para seu regular funcionamento, ofende flagrantemente o princípio da isonomia consagrado no art. 14, II, da Constituição Estadual.

O malsinado parágrafo único acrescentado ao art. 20 da Constituição do Estado do Ceará pela Emenda Constitucional nº 83, 02 de julho de 2015, afronta, igualmente, os princípios da defesa e proteção do meio ambiente e do combate à poluição em qualquer de suas formas, contemplados em seus arts. 14, VII; 15, VI, e 259, parágrafo único, XII.

[...]

Destarte, o preceptivo atacado afronta princípios e regras pertencentes ao núcleo imutável da Carta Política do Estado do Ceará, desrespeitando os limites materiais explícitos e implícitos do poder de reforma constitucional, conforme restou

demonstrado.

Porém, da fundamentação, percebe-se que os “princípios e regras pertencentes ao núcleo imutável da Carta Política do Estado do Ceará” nada mais são que princípios da Constituição Federal: separação de poderes, legalidade, impessoalidade, isonomia. Ademais, os limites materiais expressos da Constituição do Estado do Ceará (art. 59, § 4º, I, II, e III²⁵⁹) são reprodução, parcial, dos limites da Constituição Federal.

Outro exemplo é proveniente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios²⁶⁰, em julgamento de emenda à Lei Orgânica que trouxe algumas exceções à necessidade de licitação na alienação de bens públicos. Nesse caso, houve divergência de votos. Uma primeira corrente, vencida, entendeu inexistir limitação material, como se extrai de trecho do voto do Desembargador Romão C. Oliveira:

A Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 69, também estabelece o processo legislativo e dá notícia, inclusive, de emenda à Lei Orgânica. E como sói acontecer, repete, no seu § 3.o: “não será objeto de deliberação proposta de emenda que ferir princípio da Constituição Federal”. Por princípio da Constituição Federal entenda-se princípios negados; aqueles que não podem ser objeto de emenda pela Constituição Federal também não podem ser objeto de emenda no processo legislativo local. Isso é o que está dito quer na Constituição Federal, quer na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Logo, quanto aos temas postos nas duas emendas - um deles altera prazo -, não há por que se proclamar que estão ofendendo o dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal, porque se trata de emendas, normas da mesma hierarquia. Aí é que se deve dizer que a ação há de ser julgada improcedente, *venia concessa*. Porque, se ofensa há à lei de licitação, que pode ser alterada pelo processo legislativo comum no plano federal, essa norma, no plano local, podia ser alterada sem ofensa à LODF, ainda que, no plano federal, fosse questionável, embora os juízes pudessem aplicar a lei federal em detrimento da emenda constitucional do Distrito Federal. Evidente que haveríamos de aplicar. Não adianta o Distrito Federal legislar em sentido

²⁵⁹ “Art. 59. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] §4º Não será objeto de deliberação a proposta que vise modificar as regras atinentes à alteração constitucional nem aquela tendente a abolir: I – a autonomia dos Municípios; II – o voto direto, secreto, universal, igual e periódico; e III – a independência e a harmonia dos Poderes.”

²⁶⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 20040020058419, Relatora: Desembargadora Haydevalda Sampaio, Conselho Especial, julgado em 05 dez. 2006, DJe de 01 jun. 2009.

contrário àquele já manifestado pelo legislador federal, ainda que aqui o faça por meio da LODF.

A norma pode não ser boa, até concordo. A norma pode ofender os interesses do Distrito Federal e dos habitantes do Distrito Federal. Mas dizer que está em descompasso com a LODF, não, porque essas duas emendas não constituem reserva intocável prevista pela Lei Orgânica do Distrito Federal e nem pela Constituição Federal.

[...]

Concordo com Vossa Excelência e com a eminente Relatora quando dizem que as emendas contêm mandamentos que não são os melhores; devem ser expurgadas da ordem jurídica. O que não pode, a meu ver, com a devida vênia, é serem expurgados por meio de ação direta de inconstitucionalidade, porque aqui encontramos limites na própria Constituição ou na própria LODF. As emendas à Lei Orgânica vêm para integralizar a própria Lei Orgânica. Se ofende a princípio da Constituição Federal – e até concordo com Vossa Excelência, talvez ofenda princípios da Constituição Federal –, pode ser controlado pelo juízo federal, que é o Supremo Tribunal Federal.

Porém, prevaleceu o entendimento que a referida emenda transgredia um limite material da própria Lei Orgânica do Distrito Federal. Colacione-se o trecho de alguns votos:

Em segundo lugar, porque o que está sendo discutido é, realmente, a ofensa à Constituição local, à Lei Orgânica do Distrito Federal, e não à Constituição Federal, até mesmo, como lembrou muito bem a eminente Desembargadora Ana Maria Duarte Amarante, pelo princípio da simetria, e somente por isso. O que se alega é violação a princípios que estão inseridos na Constituição Federal, mas também são repetidos na Lei Orgânica do Distrito Federal.²⁶¹

[...]

Senhor Presidente, no mérito, acompanho a eminente Relatora, lembrando sempre que há limites também implícitos ao poder de emenda. Não pode o legislador de emenda alterar a identidade e o espírito da Constituição, ou o espírito da norma de organização editada de acordo com o poder constituinte decorrente, que em tudo e por tudo deve-se pautar pela Constituição Federal.

Admitirmos essas inovações, seria realmente alterar o próprio espírito da Constituição e da Lei Orgânica no tocante à moralidade da administração pública.²⁶²

[...]

Reiteraria a questão de que proposta de emenda que ferir princípio da Constituição Federal não pode ser aceita, aí em um espaço muito mais largo do que aqueles das cláusulas pétreas,

²⁶¹ Voto do Desembargador Sérgio Bittencourt.

²⁶² Voto da Desembargadora Ana Maria Duarte Amarante.

daquelas limitações só objetivas, por causa do princípio da simetria. No momento em que o Distrito Federal se afasta do modelo da Constituição Federal, no momento em que introduz na Lei Orgânica emenda que perturbe aquele esquema organizatório inicial, está vulnerando também a limitação implícita, está mudando o próprio espírito da Lei Orgânica, porque também o princípio da moralidade está previsto como um dos norteadores da atividade administrativa no plano distrital, inclusive.

Então eu diria que permitir alienação de terras públicas com essa largueza de hipóteses vai vulnerar esse princípio que temos de respeitar simetricamente.

Peço desculpas pela interrupção, ou se tenha entendido mal, mas reitero que a emenda está vulnerando, também, limitações implícitas que se inferem de todo o sistema.²⁶³

[...]

Por ocasião do deferimento da liminar, acompanhando a eminente Relatora, já havia me posicionado no sentido de que os dispositivos da Lei Orgânica, ora questionados, com a redação dada pelas Emendas 13/1996 e 17/1997, eram materialmente inconstitucionais, pois afrontavam a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Quanto à discussão acerca da possibilidade ou não de impugnação de emendas à Lei Orgânica, entendo que, *in casu*, não se verifica nenhum óbice a tal questionamento, posto que, a meu ver, emendas podem contrariar, em sua originalidade, a Lei Orgânica, representando um vício de inconstitucionalidade.²⁶⁴

Como se vê, para alguns Desembargadores o limite material decorreria do princípio da simetria e da reprodução na Lei Orgânica de princípios constitucionais federais. Ao passo que para um dos Desembargadores, a simples contrariedade à disposição original da Lei Orgânica seria suficiente para configurar a inconstitucionalidade, tomando-a por imutável.

O que esses dois casos parecem ter em comum, porém, é a necessidade da Corte local de argumentar a existência de cláusula pétrea na Constituição do Estado ou do Distrito Federal, de modo a fixarem sua competência para julgamento em controle concentrado. Mesmo que se trate de princípio ou reprodução das cláusulas pétreas da Constituição Federal, afirma-se se tratar de limite material, expresso ou implícito, da própria Constituição estadual ou distrital,

²⁶³ Voto da Desembargadora Ana Maria Duarte Amarante.

²⁶⁴ Voto do Desembargador Lécio Resende.

abrindo a possibilidade de controle judicial pelo Tribunal de Justiça.

Nos casos analisados, em quaisquer das correntes, percebe-se que não se levou em conta na fundamentação a incompatibilidade teórica das cláusulas pétreas com o Poder Constituinte Derivado Decorrente Inicial, sempre admitindo-se sua existência, efetiva ou potencial, ainda que se confunda com os limites impostos pelo Poder Constituinte Originário.

Assim, embora não haja previsão expressa de limites materiais autônomos nas Constituições dos Estados e na Lei Orgânica do Distrito Federal, a interpretação dos Tribunais tende a admitir a existência potencial de cláusulas pétreas, embora da fundamentação dos precedentes não se extraia a efetiva existência, tratando-se de aplicação dos limites positivos ou negativos advindos da Constituição Federal.

CONCLUSÃO

A partir do século XVIII, com a consolidação da superioridade da Constituição escrita, enquanto limitadora de poderes e garantidora dos direitos dos cidadãos, surgiu a teoria do Poder Constituinte, formulada por Emmanuel Joseph Sieyès.

O Poder Constituinte Originário, tido por poder de fato por parte da doutrina, é inicial, ilimitado e incondicionado, características básicas descritas por Emmanuel Joseph Sieyès, além de ser unitário e indivisível, bem como necessitar de eficácia para ser caracterizado como tal.

Na Constituição escrita, fruto do Poder Constituinte Originário, além dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário se estabelece o Poder Constituinte Derivado ou Instituído, o qual se subdivide em de Reforma ou Revisão e em Decorrente ou dos Estados-Membros, e tem por características a derivação, a subordinação e o condicionamento, em função dos quais decorrem limitações.

Quanto ao Poder Constituinte Derivado de Reforma, este se condiciona ao procedimento estabelecido pela Constituição e se sujeita a limites implícitos, de acordo com a posição majoritária, e expressos, estes últimos circunstanciais, temporais e materiais.

Já o Poder Constituinte Derivado Decorrente, que expressa a capacidade de auto-organização dos Estados-membros, inerente à Federação, e que, por sua vez, se subdivide em Inicial e de Reforma, tem sua amplitude limitada positiva e negativamente pela Constituição, já que esta lhe impõe a observância no direito interno de alguns preceitos e fins e lhe proíbe a atuação em determinados aspectos.

Em relação aos limites materiais ao Poder Constituinte Derivado de Reforma, também denominados de cláusulas pétreas, destacam-se três correntes doutrinárias, no sentido da sua ilegitimidade ou ineficácia, da sua

relatividade e da sua intangibilidade. Sendo esta última a prevalecente.

Segundo Carl Schmitt, é necessária a distinção entre Constituição, em sentido positivo, e leis constitucionais. A primeira consiste nas decisões políticas fundamentais do titular do Poder Constituinte, e as segundas são meros desdobramentos daquela. E um dos significados práticos dessa diferenciação diz respeito à reforma, pois enquanto as leis constitucionais podem ser alteradas, as decisões políticas fundamentais, que integram a substância da Constituição, não podem ser suprimidas ou substituídas por outras quaisquer pelo Parlamento, consistindo, pois, em cláusulas pétreas ou limites materiais intangíveis.

O alcance das cláusulas pétreas não é pacífico na doutrina, mas em geral afirma-se que visam a proteger os princípios, o conteúdo, e não preceitos ou a forma em que estão dispostas. Ademais, é na avaliação caso a caso que se delimita se houve violação ou não à clausula pétrea.

As limitações materiais podem ser de duas espécies, as expressas, presentes na maioria das Constituições modernas, desde a norte-americana, e as implícitas ou inerentes, cuja existência ou delimitação de quais seriam, não é pacífica na doutrina. Nelson de Sousa Sampaio, por exemplo, aponta quatro categorias (os relacionados aos direitos fundamentais, ao titular do poder constituinte, ao titular do poder reformador e ao processo de emenda ou revisão constitucional), já Otto-Brun Bryde aponta duas espécies (as próprias cláusulas pétreas e o processo de revisão constitucional).

O que se procurou analisar, na presente dissertação, é se o Poder Constituinte Derivado Decorrente Inicial pode impor limites materiais adicionais ao Poder Constituinte Derivado Decorrente de Reforma, que não tenham por fundamento a Constituição Federal, que limita ambas as espécies de Poder Constituinte Derivado dos Estados-membros. Em outras palavras, se seria possível o estabelecimento de cláusulas pétreas autônomas pelo Poder Constituinte Decorrente Inicial, que tornassem determinadas disposições da Constituição Estadual intangíveis ao Poder Constituinte Derivado Decorrente de Reforma.

E a conclusão foi no sentido de que as cláusulas pétreas não são compatíveis com as Constituições Estaduais, porque a Constituição do Estado tem natureza de lei constitucional, porque não há hierarquia entre subespécies de Poder Constituinte Derivado Decorrente e porque é vedado ao povo do Estado-membro a possibilidade de revolução interna.

Tomando por base as Constituições dos Estados brasileiros e Lei Orgânica do Distrito Federal, verificou-se que a maioria dos Estados é silente quanto a limites materiais expressos ao tratar do processo legislativo de emenda. E os Estados-Membros que dispõem sobre a matéria o fazem de quatro formas: (i) vedando propostas que contrariem princípios da Constituição Federal, (ii) transcrevendo quase literalmente ou (iii) parcialmente o artigo 60, § 4º, da Constituição Federal e (iv) fazendo remissão direta a tal dispositivo constitucional.

Destarte, conclui-se que não se trata de limitação imposta pelo Poder Constituinte Derivado Decorrente Inicial de forma autônoma para o Poder Constituinte Derivado Decorrente de Reforma, mas de imposição extraída da necessidade de observância dos princípios e regras da Constituição Federal.

Por fim, ao analisar jurisprudência, constatou-se que não há uma orientação uniforme em relação à existência de cláusulas pétreas nas Constituições estaduais. Sendo possível distinguir três tipos de entendimentos: (i) admite a possibilidade de previsão de cláusula pétrea expressa na Constituição do Estado, mas entende inexistir na Constituição analisada; (ii) admite a possibilidade de existência de cláusula pétrea implícita na Constituição do Estado, mas entende inexistir no caso concreto analisado; (iii) dá como existente cláusula pétrea expressa na Constituição do Estado, admitindo (ou não) tratar-se de reprodução de normas ou princípios da Constituição Federal.

Em nenhum dos entendimentos, porém, se constata a existência de fato de cláusula pétrea autônoma na Constituição do Estado. Quando se afirma sua existência, é da Constituição Federal que se extrai seu fundamento de validade, ainda que não admitido de forma clara na fundamentação do acórdão.

Portanto, conclui-se que há incompatibilidade teórica das cláusulas pétreas com relação às Constituições dos Estados e que no caso brasileiro não se observou cláusulas pétreas autônomas expressas (não decorrentes da Constituição Federal), tampouco se localizou na jurisprudência analisada algum caso que tal hipótese tenha se verificado.

REFERÊNCIAS

BARBALHO, João U. C. *Constituição Federal Brasileira: Comentários*. Rio de Janeiro: Typographia da Companhia litho-typographia em Sapopemba, 1902.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Cláusulas pétreas. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/21/edicao-1/clausulas-petreas>> Acesso em: 20 mai. 2019.

BRYDE, Otto-Brum. *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden, 1982.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5 ed. Coimbra: Almedina, 1991.

_____. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte dos Estados-membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Constituinte: assembleia, processo, poder*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1973.

_____. *O poder constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Curso de Direito Constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968. v. 1.

LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de Constitucionalidade Estadual: As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Os limites da revisão constitucional. *Cadernos de direito constitucional e ciência política/ Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC)*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 5, n. 21, p. 69-91, out./dez., 1997.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1983. t. 2.

NOVELLI, Flávio Bauer. Norma constitucional inconstitucional? A propósito do art. 2º, § 2º, da Emenda Constitucional nº 3/93. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 199, p. 21-57, jan./mar. 1995.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Nova Alvorada Edições Ltda., 1994.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza editorial, 1996.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

**ANEXO – DISPOSITIVOS DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEI
ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL RELACIONADOS À EMENDA**

Ente federado	Dispositivo da Constituição/Lei Orgânica sobre emenda
Acre	<p>Art. 53. A Constituição do Estado poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - da terça parte dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do governador do Estado;</p> <p>III - de iniciativa popular, na forma desta Constituição; e</p> <p>IV – de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria absoluta de seus membros.</p> <p>§ 1º A Constituição Estadual não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio que abranja seu território.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, dentro de sessenta dias, a contar do seu recebimento, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 3º A emenda à Constituição do Estado será promulgada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, com respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º A matéria constante de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p> <p>§ 5º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa, de Emenda Constitucional e projeto de lei, subscrito por entidades associativas legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas dos eleitores, cujo número será definido por lei complementar.</p>
Alagoas	<p>Art. 85. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I – de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II – do Governador do Estado;</p> <p>III – de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros; § 2º.</p> <p>IV – de iniciativa popular, observado o disposto no artigo 86,</p> <p>§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros do corpo legislativo.</p> <p>§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da</p>

	<p>Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada, não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Amapá	<p>Art. 103. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos Deputados Estaduais;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;</p> <p>IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Estado;</p> <p>§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal no Estado, estado de defesa ou estado de sítio.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:</p> <p>I - o princípio federativo;</p> <p>II - a separação dos Poderes;</p> <p>III - os direitos e garantias individuais;</p> <p>IV - o voto direto, secreto, universal e periódico.</p> <p>§ 5º A matéria constante da proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Amazonas	<p>Art. 32. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais, por deliberação da maioria relativa de seus membros;</p> <p>IV - de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos em vinte e cinco por cento dos Municípios existentes no Estado, não inferior a cinco por cento dos eleitores de cada um deles.</p> <p>§ 1º. É vedada emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, do estado de defesa ou de estado de sítio. 19</p> <p>§ 2º. A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Casa.</p> <p>§ 3º. A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa</p>

	<p>da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º. A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Bahia	<p>Art. 74 - Esta Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos deputados;</p> <p>II - do governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria de seus membros;</p> <p>IV - dos cidadãos, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado.</p> <p>§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de defesa, nem quando o Estado estiver sob intervenção federal.</p> <p>§ 2º - A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos deputados.</p> <p>§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposição na mesma sessão legislativa.</p>
Ceará	<p>Art. 59. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I – de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II – do Governador do Estado;</p> <p>III – de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros; e</p> <p>*IV – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.</p> <p>*Acrescido pela Emenda Constitucional nº 61, de 19 de dezembro de 2008 – D.O. de 15.01.09.</p> <p>§1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. *§ 2º A proposta será discutida e votada pela Assembleia Legislativa, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos seus membros.</p> <p>*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 19 de dezembro de 2008 – D.O. de 15.01.09. Redação anterior: §2º A proposta será discutida e votada pela Assembleia Legislativa, em dois turnos, considerando-se aprovada se</p>

	<p>obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.</p> <p>§3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia, com respectivo número de ordem.</p> <p>§4º Não será objeto de deliberação a proposta que vise modificar as regras atinentes à alteração constitucional nem aquela tendente a abolir:</p> <p>I – a autonomia dos Municípios;</p> <p>II – o voto direto, secreto, universal, igual e periódico; e</p> <p>III – a independência e a harmonia dos Poderes.</p> <p>§ 5º A matéria constante de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Distrito Federal	<p>Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Distrito Federal;</p> <p>III - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas.</p> <p>§ 1º A proposta será discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e considerada aprovada se obtiver em ambos, o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara Legislativa.</p> <p>§ 2º A emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 3º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que ferir princípios da Constituição Federal.</p> <p>§ 4º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p> <p>§ 5º A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.</p>
Espírito Santo	<p>Art. 62. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de iniciativa popular, na forma do art. 69;</p> <p>IV - de um terço, no mínimo, das Câmaras Municipais.</p> <p>§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio que abranja o território do Estado.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos,</p>

	<p>considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Casa. • Parágrafo 2º com redação dada pela EC n.º 14/98.</p> <p>§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º A matéria constante da proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Goiás	<p>Art. 19 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos Deputados Estaduais;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;</p> <p>IV - dos cidadãos, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado em vinte Municípios.</p> <p>§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.</p> <p>§ 2º - A proposta será discutida e votada, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Casa.</p> <p>§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:</p> <p>I - a integração do Estado à federação brasileira;</p> <p>II - o voto direto, secreto, universal e periódico;</p> <p>III - a separação dos poderes;</p> <p>IV - os direitos e garantias individuais.</p> <p>§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Maranhão	<p>Art. 41. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, com a manifestação de cada uma delas por maioria relativa de seus membros.</p> <p>§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Assembleia Legislativa.</p>

	<p>§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 4º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa, salvo se subscrita por mais de dois terços dos membros da Assembleia Legislativa.</p>
Mato Grosso	<p>Art. 38 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria simples de seus membros.</p> <p>§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada pela Assembleia Legislativa, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos Deputados Estaduais.</p> <p>§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º Não serão objeto de deliberação as propostas de emendas previstas no § 4º, do art. 60, da Constituição Federal.</p> <p>§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p> <p>Art. ... As leis sancionadas e promulgadas serão obrigatoriamente regulamentadas no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação, importando em crime de responsabilidade o descumprimento deste dispositivo. (EC nº 19/01)</p>
Mato Grosso do Sul	<p>Artigo 66. A Constituição poderá ser emendada por proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa, de seus membros.</p> <p>§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, dois terços dos votos dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda</p>

	<p>tendente a abolir:</p> <p>I - a forma federativa de Estado;</p> <p>II - voto direto, secreto, universal e periódico;</p> <p>III - a separação dos Poderes;</p> <p>IV - os direitos e garantias individuais.</p> <p>§ 5º A matéria constante em proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Minas Gerais	<p>Art. 64 – A Constituição pode ser emendada por proposta:</p> <p>I – de, no mínimo, um terço dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II – do Governador do Estado; ou</p> <p>III – de, no mínimo, 100 (cem) Câmaras Municipais, manifestada pela maioria de cada uma delas.</p> <p>§ 1º – As regras de iniciativa privativa pertinentes a legislação infraconstitucional não se aplicam à competência para a apresentação da proposta de que trata este artigo.</p> <p>§ 2º – A Constituição não pode ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de defesa, nem quando o Estado estiver sob intervenção federal.</p> <p>§ 3º – A proposta será discutida e votada em dois turnos e considerada aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 4º – A emenda à Constituição, com o respectivo número de ordem, será promulgada pela Mesa da Assembleia.</p> <p>§ 5º – A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa</p>
Pará	<p>Art. 103. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador;</p> <p>III - do Tribunal de Justiça, após aprovação pela maioria dos Desembargadores;</p> <p>IV - de mais da metade das Câmaras de Vereadores dos Municípios do Estado, manifestando se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;</p> <p>V - popular, na forma do art. 8º.</p> <p>§ 1º. A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal no Estado, de estado de defesa ou de sítio.</p> <p>§ 2º. A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em cada um deles, três quintos dos votos dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 3º. A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de</p>

	<p>ordem.</p> <p>§ 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa do Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.</p> <p>§ 5º. A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Paraíba	<p>Art. 62. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Casa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais de um terço das Câmaras Municipais manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros; • Inciso III acrescentado pela Emenda Constitucional nº 2, de 16 de agosto de 1993.</p> <p>IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores estaduais, distribuídos, no mínimo, em um décimo dos Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.</p> <p>§ 1º A Constituição não poderá ser emendada em qualquer dos casos previstos no art. 60, § 1º, da Constituição Federal.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada na Assembleia Legislativa, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos seus membros.</p> <p>§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Paraná	<p>Art. 64. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de um terço das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros.</p> <p>§ 1º. A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal no Estado, estado de defesa ou estado de sítio.</p> <p>§ 2º. A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se a mesma aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de três quintos dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 3º. A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de</p>

	<p>ordem.</p> <p>§ 4º. A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p> <p>§ 5º. Será nominal a votação de emenda à Constituição.</p>
Pernambuco	<p>Art. 17. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, em um quinto dos Municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles;</p> <p>IV - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma, pela maioria simples dos seus membros;</p> <p>§ 1º A proposta será discutida e votada na Assembleia Legislativa, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos seus membros.</p> <p>§ 2º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 3º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p> <p>§ 4º A Constituição Estadual não poderá ser emendada no período de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.</p>
Piauí	<p>Art. 74. Esta Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de um terço das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se cada uma delas por maioria dos seus membros.</p> <p>§ 1º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em cada um deles, três quintos dos votos dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 2º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, sendo publicada no Diário da Assembleia Legislativa e no Diário Oficial do Estado, entrando em vigor na data da primeira publicação.</p>
Rio de Janeiro	<p>Art. 111 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço dos membros de Assembleia Legislativa;</p>

	<p>II - do Governador do Estado; III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. * IV - de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, em um décimo dos municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (AC) * Inciso acrescentado pela Emenda Constitucional nº 56, de 18/12/2013. (D.O. de 19/12/2013) § 1º - Em qualquer caso, a proposta de emenda será discutida e votada, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, votos favoráveis de três quintos dos membros da Assembleia Legislativa. § 2º - A Emenda à Constituição será promulgada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem. § 3º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 4º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Rio Grande do Norte	<p>Art. 45. A Constituição pode ser emendada mediante proposta: I - de um terço (1/3), no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa; II - do Governador do Estado. § 1º. A Constituição não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º. A proposta de emenda é discutida e votada em dois (2) turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos (3/5) dos votos dos respectivos membros. § 3º. A emenda à Constituição é promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem. § 4º. Não é objeto de deliberação a proposta de emenda que atente contra os princípios da Constituição Federal. § 5º. A matéria constante de proposta de emenda, rejeitada ou havida por prejudicada, não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Rio Grande do Sul	<p>Art. 58 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos Deputados; II - do Governador; III - de mais de um quinto das Câmaras Municipais,</p>

	<p>manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;</p> <p>IV - de iniciativa popular.</p> <p>§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal no Estado, estado de defesa ou estado de sítio.</p> <p>§ 2º - A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, o voto favorável de três quintos dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Rondônia	<p>Art. 38. A Constituição pode ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria absoluta de seus membros.</p> <p>§ 1º A Constituição não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, dois terços dos votos dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Roraima	<p>Art. 39. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa; (NR) (Emenda Constitucional nº 017, de 16 de maio de 2006).</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros; e</p> <p>IV - de cidadão, mediante iniciativa popular assinada por, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores do Estado.</p> <p>§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência do</p>

	<p>estado de defesa ou de estado de sítio.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de 3/5 (três quintos) dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Santa Catarina	<p>Art. 49 — A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;</p> <p>IV - de pelo menos dois e meio por cento do eleitorado estadual, distribuído por no mínimo quarenta Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.</p> <p>§ 1º — A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal no Estado, de estado de sítio ou de estado de defesa.</p> <p>§ 2º — A proposta de emenda será discutida e votada pela Assembleia em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos de seus membros.</p> <p>§ 3º — A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 4º — Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que:</p> <p>I - ferir princípio federativo;</p> <p>II - atentar contra a separação dos Poderes.</p> <p>§ 5º — A matéria constante da proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
São Paulo	<p>Artigo 22 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais de um terço das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;</p> <p>IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.</p> <p>§ 1º - a Constituição não poderá ser emendada na vigência</p>

	<p>de estado de defesa ou de estado de sítio.</p> <p>§ 2º - a proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de três quintos dos membros da Assembleia Legislativa.</p> <p>§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p>
Sergipe	<p>Art. 56. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros;</p> <p>IV - dos cidadãos, através da iniciativa popular, mediante projeto de emenda constitucional subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado.</p> <p>§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio que abranja seu território.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Assembleia Legislativa. § 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p> <p>§ 5º A competência de propor emenda à Constituição Federal, em conjunto com outras Assembleias, será exercida na forma da lei.</p>
Tocantins	<p>Art. 26. A Constituição pode ser emendada mediante proposta:</p> <p>I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;</p> <p>II - do Governador do Estado;</p> <p>III - de sessenta por cento das Câmaras Municipais, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria dos seus membros.</p> <p>§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio.</p> <p>§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três</p>

	<p>quintos dos votos dos respectivos membros. § 2º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 06, de 07.05.1998.</p> <p>§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia com o respectivo número de ordem.</p> <p>§ 4º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.</p> <p>§ 5º (Revogado). § 5º e seus incisos I a VI, revogados por força da Emenda Constitucional nº 07 de 15.12.1998</p>
--	--