



CENTRO UNIVERSITÁRIO REDENTOR – UNIRENTOR - AFYA

DIREITO

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO - ARTIGO

A EFICÁCIA DAS CLÁUSULAS PÉTREAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Matheus Pereira Dias

matheus.pereira.dias99@gmail.com¹

Jusemar Pinheiro Coquito Fragoso

jusemarfragoso@gmail.com²

¹ Matheus Pereira Dias – acadêmico do curso de Direito da UNIRENTOR.

² Jusemar Pinheiro Coquito Fragoso – Mestre em Direito; Professor de Direito Administrativo; Professor de Direito Constitucional e Professor de Direito Eleitoral da UNIRENTOR.

RESUMO

PEREIRA DIAS, Matheus. Cláusulas Pétreas. Itaperuna:
UNIRENTOR/ AFYA, 2022.

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo comentar a necessidade e a eficácia das cláusulas pétreas da Constituição de 1988 no nosso ordenamento jurídico, um tema acessível e polêmico este ano. Ao analisar esse tema, cogita-se contribuir para o aperfeiçoamento do debate acerca da função das cláusulas pétreas na Constituição Federal, evitando a interpretação desassociada da realidade e de sua própria destruição. Analisar-se-á, para um melhor entendimento, conceitos inerentes à Constituição, desenvolvimento, origem das cláusulas pétreas e poder constituinte. O tema, objeto de estudo, será analisado com base nos mais diversos pontos existentes na atual doutrina, averiguando como as chamadas cláusulas pétreas se inserem no constitucionalismo brasileiro. Dessa forma, o trabalho se concentra na busca aprofundada do debate sobre a função das cláusulas pétreas na Constituição da República Federativa do Brasil. Como Objetivo desse trabalho, ressalta-se a discussão sobre a função da Constituição da República no cotidiano brasileiro. Sendo que a problemática surge justamente quanto à possibilidade do uso dessa teoria no cenário atual. Por fim, será apontado o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) na delimitação das cláusulas pétreas. Sendo assim, o método aplicado na elaboração do presente artigo foi o da pesquisa bibliográfica, tendo em vista que se trata de trabalho elaborado tendo como base bibliografia, artigos científicos, e legislação nacional.

ABSTRACT

The present work aims to comment on the need and effectiveness of the stony clauses of the 1988 Constitution in our legal system, an accessible and controversial topic this year. When analyzing this topic, it is considered to contribute to the improvement of the debate about the function of the stony clauses in the Federal Constitution, avoiding the dissociated interpretation of reality and its own destruction. It will be analyzed, for a better understanding, concepts inherent to the Constitution, development, origin of the stony clauses and constituent power. The subject, object of study, will be analyzed based on the most diverse points existing in the current doctrine, verifying how the so-called stony clauses are inserted in Brazilian constitutionalism. In this way, the work focuses on the in-depth search of the debate on the function of the stony clauses in the Constitution of the Federative Republic of Brazil. As an objective of this work, the discussion about the role of the Constitution of the Republic in Brazilian daily life is highlighted. Since the problem arises precisely as to the possibility of using this theory in the current scenario. Finally, the role of the Federal Supreme Court (STF) in the delimitation of the stony clauses will be pointed out. Therefore, the method applied in the elaboration of this article was the bibliographic research, considering that it is a work prepared based on bibliography, scientific articles, and national legislation.

Palavras-chave: eficácia normativa; estado; constituição federal.

INTRODUÇÃO

O tema, objeto de estudo, será analisado com base nos mais diversos pontos existentes na atual doutrina, averiguando como as chamadas cláusulas pétreas se inserem no constitucionalismo brasileiro.

Como objetivo desse trabalho, ressalta-se a discussão sobre a função da Constituição da República no cotidiano brasileiro. Sendo que a problemática surge justamente quanto à possibilidade do uso dessa teoria no cenário atual.

Este trabalho concentra-se no aprofundamento do debate sobre a função das cláusulas pétreas na Constituição da República Federativa do Brasil, sendo a ênfase nos aspectos controvertidos do tema em tela.

Tendo como justificativa desse trabalho tem-se a busca do entendimento para a necessidade e validade ou não das cláusulas pétreas no Direito Brasileiro pós Constituição da República de 1988.

A problemática surge justamente quanto à uma possível dupla revisão na Constituição brasileira de 1988 seria constitucional ou não. Muito embora, no país, haja certa hegemonia doutrinária e jurisprudencial em um mesmo sentido.

Trataremos das origens da Constituição, o conceito das cláusulas pétreas, bem como sua origem e desenvolvimento.

O trabalho apresenta ideias de autores e juristas renomados, para que se possa projetar melhor ideias e conceitos diante de tantas nomenclaturas que traz a doutrina.

Será apontado o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) na delimitação das cláusulas pétreas, sendo esse o principal defensor e guardião da Constituição Federal, incumbindo-lhe definir o conteúdo, o seu alcance sentidos e limites.

Como justificativa deste trabalho tem-se a busca do entendimento para a validade e necessidade ou não de cláusulas pétreas no Direito brasileiro após o advento da Constituição da República de 1988.

Destarte, o trabalho se concentra na busca aprofundamento do debate sobre a função das cláusulas pétreas na Constituição da República Federativa do Brasil, com ênfase nos aspectos controvertidos do tema em tela.

Os autores e professores ao tratarem deste assunto de tamanha importância se limitam a citar a regra constitucionalidade imposta, sem uma visão crítica que possibilite o debate como foco no estudo das cláusulas pétreas.

METODOLOGIA

Este estudo se baseou em uma estratégia qualitativa de pesquisa, de caráter exploratório. Neste capítulo, pretendemos demonstrar os procedimentos

metodológicos do tipo de pesquisa utilizado. Vamos abordar também os critérios para a construção do universo de estudo, o método de coleta de dados, a forma de tratamento desses dados e, por fim, as limitações do método escolhido.

Tomando como ponto de partida o objetivo desta pesquisa, que é comentar a necessidade e a eficácia das cláusulas pétreas da Constituição de 1988 no nosso ordenamento jurídico, foi decidido adotar o método de pesquisa qualitativa, de carácter exploratório, considerado o mais apropriado para o tipo de análise que pretende ser feito. Antes, porém, cabe contextualizar o tipo de pesquisa escolhido para um melhor entendimento a respeito.

O início do estudo foi executado com a formação teórica sobre o tema, iniciando-se por uma pesquisa bibliográfica e análise preliminar sobre o tema da pesquisa.

Para isso, a pesquisa será baseada em estudos de autores, como por exemplo Ferreira Filho (2007), Miranda (1988), Silva (2014), Moraes (2006) e entre outros pensadores que elaboraram trabalhos pertinentes ao assunto.

O estudo desse trabalho será fundamentado em ideias e pressupostos de teóricos que apresentam significativa importância na definição e construção dos conceitos discutidos. Para tal, tais objetos serão estudados e, fontes secundárias como trabalhos acadêmicos, artigos, livros e afins, que foram aqui selecionados.

Assim sendo, o trabalho transcorrerá a partir do método conceitual-analítico, visto que utilizaremos conceitos e ideias de autores, semelhantes como os nossos objetivos, para a construção de uma análise científica sobre o nosso objeto de estudo.

O método de pesquisa escolhido favorece uma liberdade da análise de se mover por diversos caminhos do conhecimento, possibilitando assumir várias posições no decorrer do percurso, não obrigando atribuir uma resposta única e universal a respeito do objeto.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

As cláusulas pétreas estão previstas na Constituição Federal de 88 no artigo 60, parágrafo 4º, sendo elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais. Foi consideravelmente ampliado na Constituição Federal de 1988 o rol das cláusulas pétreas em comparação com as anteriores. Sendo essa ampliação é atribuída ao momento histórico vivido, qual seja: a saída de uma ditadura militar autoritária e as ideologias dominantes nesse contexto.

Como principais pressupostos ao debate das Cláusulas Pétreas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tem-se a necessidade de existência de uma Constituição rígida e de um órgão que realize o controle constitucional. Uma Constituição rígida, ou seja, uma Constituição em que as matérias nela presentes exijam limites formais de reforma mais rigorosos que os exigidos pelas normas não constitucionais, bem como não sendo possível a revogação de norma constitucional por qualquer outra lei, é fundamental para que exista o controle de constitucionalidade. (FERREIRA FILHO, 2007, p. 145)

As cláusulas pétreas são formulações jurídicas destinadas a evitar a destruição ou a radical alteração da ordem constitucional. Constituem, pois, normas de controle, que permitem aferir a compatibilidade da revisão constitucional. Busca-se evitar o desmantelamento da ordem constitucional, bem como preservar a credibilidade histórica da *Lex Magna* do aviltamento de uma reforma excessiva. (ROCHA MARIA ELIZABTHE, p.238)

Portanto, as cláusulas pétreas são, até o presente momento, uma garantia fundamental na Constituição da República. Sem elas a democracia estaria em xeque, com futuro imprevisível em curto prazo.

A problemática surge justamente quanto à possibilidade do uso dessa teoria no Brasil, ou seja, se uma possível dupla revisão na Constituição brasileira de 1988 seria considerada constitucional ou não. Muito embora, no país, haja certa hegemonia doutrinária e jurisprudencial em um mesmo sentido

CONCEITOS INERENTES À CONSTITUIÇÃO

POVO

Derivada do latim, de *populse*, que nos permite abranger diversos conceitos como população em geral, certa região, a mais baixa classe de uma cidade. A palavra também do latim, *populãris*, é possível associar aquilo que pertence ou é relativo a povo. Vale salientar que em seu projeto de declaração dos direitos explanava que: “O povo é soberano: o governo é sua obra e sua propriedade, os funcionários públicos são seus empregados. O povo pode, a seu talante, mudar o governo e destituir seus mandatários”. (ROBESPIERRE, 1965, p. 275)

A sociedade é o povo, um conjunto de habitantes de um país ou região, um conjunto de costumes, tendências, usos, tradições e um passado cultural em comum; indivíduos constituindo uma unidade por suas condições históricas e por sua organização política.

O povo é a pedra fundamental da soberania popular e justificativa para qualquer ação do Estado. O povo e o seu poder são a força social sem os quais a sociedade não seria capaz de instruir uma constituição. O conceito de povo faz-se necessário tanto para ideologia quanto para utopia da soberania popular. Sendo assim, concebido como um conjunto de indivíduos que, num dado momento histórico, constitui uma nação.

ESTADO E SOCIEDADE

Consultando renomados autores, vimos que Estado é a ânsia de unificar-se ao outro, tendo em vista um bem comum. Pois na antiguidade o homem vivia sem organização, sem poder, até o estágio que passou a querer manter esses interesses, algo que ultrapassasse o bem íntimo (o bem comum), com isso passou a prevenir-se para garanti-lo, sendo isso apenas possível através de um consórcio com o próximo seria capaz de satisfazer suas necessidades.

Estado no latim (*status* = estar firme), que é uma ordem pública, que tenta harmonizar, desenvolver, criar, ou seja, moldar as regras das relações interpessoais; é o aparelho que regula o organismo social.

Sociedade trata-se de um conjunto de indivíduos, com interesses comuns, vivendo de forma organizada criada; eles têm por regra a proteção do bem comum a todos. A origem dessa palavra vem do latim *societas*, uma “associação amistosa com outros”. *Societas* é derivado de *socius*, que significa “companheiro”, e assim o significado de sociedade é intimamente relacionado àquilo que é social. Entretanto, sociedade é muitas vezes usado como sinônimo para o coletivo de cidadãos de um país governados por instituições nacionais que lidam com o bem-estar cívico.

O PODER SOBERANO

É o que dirige e disciplina os indivíduos e distingue o Estado e outras forças sociais. E ainda lendo outras doutrinas, vemos que se pode qualificar sendo estritamente jurídica, que nos leva a condição de ser a finda instância, para resolução de conflitos quanto à eficácia das normas. “Poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território e universidades de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência”. (FERREIRA FILHO, 2007, p.278).

Assim vemos o importantíssimo papel desempenhado pelo Estado, somente ele possui essa função exclusiva e coativa também constatada na sua atuação, onde impõe ordens e meios para cumpri-las. Acerca da soberania, é possível ressaltar suas principais características que são: Una – não é admitida, dentro do Estado, a existência de duas soberanias; “Estado dentro do Estado”; Indivisível impõe unidade, não se admitindo o fracionamento da soberania, existência de várias partes isoladas soberania, não se pode confundir com divisão de poder, que é a divisão de funções; Inalienável – aquele que detém desaparece quando fica sem ela, seja o povo a nação ou o Estado; Imprescritível – não há prazo

de duração. Todo poder soberano almeja a existir continuamente e só desvanece assim que e quando for declinado por uma vontade superior e posterior.

O PODER CONSTITUINTE

Esse poder é aquele capaz de editar uma Constituição, estabelecendo uma organização jurídica fundamental, dando forma ao Estado, constituindo poderes e criando normas de exercício de governo, tal qual o estabelecimento de seus órgãos fundamentais, os limites da sua ação e as bases do ordenamento econômico e social. O titular desse poder é o povo, representados por um órgão colegiado (Assembleia Constituinte). A legitimação deste é a representação da democracia de um Estado soberano, onde a premissa do *ubi societas e ibi ius* encontram-se límpidas na forma de criação de um Estado.

O Poder Constituinte causa um rompimento com a ordem jurídica anterior, fazendo com que o Estado precedente à que o povo estava sendo submetido seja substituído por uma nova legitimação maior, através de sua Carta Magna. Quanto à Natureza Jurídica do Poder Constituinte, os positivistas acreditam que é um poder político, que tem a sua força extraída não de normas jurídicas, mas de forças sociais consolidadas, sendo um poder de Fato. Já para os jus naturalistas, o poder Constituinte está acima do direito positivo, sendo um direito inato do homem, partindo do seu direito natural que é eterno, universal e imutável. Existem, para tanto, duas formas de manifestação do Poder Constituinte: o Poder Originário e o Poder Derivado.

O Poder Constituinte Derivado é o poder já estabelecido na própria Constituição pelo poder Originário, que está inserido com o objeto de legitimar a sua alteração quando necessária.

“Embora grupo constituinte algum cuide de preparar a substituição da ideia de direito que inicia no agir, a experiência faz prever a necessidade futura de alterações ou complementações no texto que edita. Por isso é que dispõe sobre a revisão da Constituição, atribuindo a um poder constituído o direito de emendá-la. Esse poder instituído goza de um Poder Constituinte Derivado do

originário. Sua modalidade principal é o poder de modificar formalmente a Constituição.” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 290).

O poder Constituinte Derivado tem várias formas, podendo ser reformador, revisor ou decorrente.

Poder Constituinte Derivado Reformador é aquele pela alteração e ampliação do texto constitucional, que se manifesta através das emendas constitucionais, bem como os tratados de Direitos Humanos com força de emenda constitucional. A titularidade desse poder emana do povo, que por sua vez, será representado pelo Congresso Nacional (Art. 60 CF/88). Tem por principais características ser: a). Subordinado, porque retira a sua força do poder originário, previamente estabelecido; b). Limitado, porque tem os seus limites definidos pelo poder originário, que estabeleceu o texto base constitucional; c). Condicionado, sendo que o exercício deve seguir as regras previamente estabelecidas na Constituição.

Esta forma de reforma está subordinada a diversas limitações matérias quando ao seu procedimento, devendo seguir diversos requisitos para sua legitimidade, sendo: a) Iniciativa: são titulares para apresentarem o projeto de emenda da constitucional (Art. 60, I a III, CF/88): o Presidente da República; 1/3 dos membros das Câmaras dos Deputados ou 1/3 dos membros do Senado Federal; mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades dos Estados, cada uma delas, manifestando-se pela maioria relativa dos seus membros; b) Deliberação: a proposta deve ser discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional em 2 (dois) turnos, sendo aprovada se obtiver, em ambas, 3/5 dos votos dos respectivos membros, ou seja, a maioria qualificada (Art. 60, §2, CF/88); c) Promulgação: as emendas são promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

O poder constituinte derivado reformador está sujeito a limites, estes que tratam tanto da matéria do conteúdo da emenda, até os procedimentos formais da promulgação, são estes os limites: a) Material, ao passo que é proibido ser matéria de emenda constitucional a abolição das chamadas “cláusulas pétreas” (forma federativa do Estado, voto direto, secreto, universal e periódico: separação dos Poderes e direitos e garantias individuais, art. 60, §4, CF/88); Circunstancial, é

defeso que a Constituição Federal seja alterada durante diversas situações em que o Estado esteja vivenciando, como a vigência do estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal (Art. 60, §1, CF/88); Temporal, ao passo que uma proposta de emenda constitucional é rejeitada ou prejudicada, a mesma matéria não pode ser tratada através de nova proposta até nova sessão legislativa (Art. 60, §5, CF/88).

O Poder Constituinte Derivado Reformador ou Revisional, encontra-se normativamente no art.3º da ADCT (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias), que dispõe sobre a necessidade do Congresso Nacional realizar uma “revisão constitucional” após 5 (cinco) anos da promulgação da Constituição Federal. É um poder de revisar a Constituição por um processo legislativo menos dificultoso à forma das emendas constitucionais. Tem eficácia exaurível, ao passo que fora realizada em 1993, originando 6 (seis) emendas de revisão. Logo, este poder não mais poderá ser exercido, sendo que qualquer mudança na Constituição Federal atualmente só poderá ser feita de emendas, pelo poder Reformador. O Poder Constituinte Derivado Decorrente, Trata-se do poder Estado-Membro (unidade federativa) em criar sua própria Constituição estadual, sendo, todavia, respeitada a supremacia da Constituição Federal. Cada Assembleia Legislativa, com os poderes constituintes definidos, deveriam elaborar a sua Constituição do Estado dentro do prazo de 1 (um) ano, a partir da promulgação da Constituição Federal. Difere o Distrito Federal, que de acordo com o art. 32 da CF/88, se auto organizada através de leis orgânicas, votadas em 2 (dois) turnos com intervalo mínimo de 10 (dez) dias, aprovada por 2/3 da Câmara Legislativa.

Ao ser criada uma nova Constituição, como já explicitado, existe a quebra da normatividade jurídica maior dentro de um Estado Soberano, a Constituição Federal é o delimitar de todo o ordenamento jurídico, sendo esta lei mais importante do país. Posto a importância da Constituição, quando está superada por outra, podem surgir daí diversos problemas decorrentes da sua aplicação na forma retroativa a fatos anteriores. Logo é de suma importância deleitar-se sobre a problemática da receptividade da nova Constituição quando a fatos e normas anteriores à sua vigência. Na doutrina existem 3(três) formas de retroatividade: retroatividade máxima, média e mínima. A primeira é caracterizada pela forma em que as partes eram restituídas ao status quo ante, porque se manifesta sobre os

fatos já consumados, da mesma forma da coisa julgada. A segunda, age sobre os efeitos pendentes de atos jurídicos produzidos antes da nova Constituição. Exemplo: um contrato pactuado em 20 prestações alguns meses antes da promulgação da nova Constituição, tendo por base o salário mínimo estabelecido na Constituição anterior, as prestações vencidas anteriores ao novo texto constitucional restariam nulas. A terceira, preleciona que o novo texto constitucional alcança apenas os efeitos futuros dos atos jurídicos. Esta não retroage para eliminar um contrato feito sob a normatividade constitucional anterior, mas alcança os efeitos que serão sentidos após a promulgação do novo texto. Este tipo de retroatividade foi o recepcionado pela Constituição de 1988.

RECEPÇÃO

É aquele fenômeno que trata sobre a adequação das normas infraconstitucionais anteriores ao novo texto constitucional. A partir da edição de uma nova Constituição, a anterior é revogada, todavia, não obrigatoriamente todas as normas perdem a sua validade. Desta forma, as que forem compatíveis com o novo texto devem ser aprovadas e ratificadas sob nova validade.

Esta é a chamada recepção. A legislação anterior que se adeque ao novo texto jurídico constitucional é recepcionada com as devidas alterações que possam ser necessárias. As normas que não se adequem à nova ótica constitucional devem ser revogadas, posto que não passem pelo crivo material e formal do seu conteúdo.

REPRISTINAÇÃO

É o fenômeno em que a lei que foi revogada e perdeu a sua vigência, volte a ganhar vigência, pelo fato da norma que a revogou ter sido revogada. É, de forma literal, a revalidação de uma norma anteriormente revogada, em que apresenta compatibilidade com a Constituição vigente.

Esse fenômeno é possível mediante a previsão expressa em que admite a norma Constitucional ser reavaliada.

CONCEITO DE CONSTITUIÇÃO

Conjunto de normas fundamentais de um Estado superior. Do latim, *constitutio*, é o propósito de fundar, construir, formar. Nela se delimita a organização individual de cada poder estatal, na qual se registram aspectos e todo o funcionamento do estado, bem como de seu sistema de governo. Além de materializar textualmente, direitos, deveres e garantias dos cidadãos.

Podemos classificar nossa Constituição Federal como formal, escrita, legal, promulgada, semirrígida e analítica. Sendo essas espécies de Constituição encontradas na doutrina. Sendo a material (é a estrutura básica, onde vemos a formação e preceitos do Estado, a responsabilidade de cada órgão, a delimitação dos poderes, a aquisição de poder dentre outros) e formal (trata-se de um texto escrito, consequência da exteriorização do desejo do Poder Constituinte Originário, determinando como serão produzidas as normas).

Em relação à sua origem, como promulgadas ou democráticas, das quais tiveram ajuda popular, contando com a eleição de representantes, e as outorgadas que são impostas por um poder autoritário. No que tange respeito à estabilidade, abrange-se também sua possibilidade de alteração, se fragmentando em dois também, flexíveis ou semirrígidas (as primeiras podem ser modificadas facilmente de acordo com o procedimento vestido e a segunda apenas parte será facilitado a mudança o restante será dificultoso sua alteração).

Quanto suas formas, as que não são escritas tem vários textos esparsos ou em usos e costumes, já as escritas, tem apenas um texto com todas as normas. Em se tratando de finalidade e extensão, serão analíticas ou divergentes (visam mais a parte “pétrica” como funcionamento, formação do Estado) e sintéticas ou negativas (enquadram somente as normas gerais).

Desta forma, em se tratando de extensão e finalidade serão analíticas ou dirigentes, pois visam mais a parte prática como funcionamento, formação do Estado. E sintéticas ou negativas (enquadram somente as normas gerais).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL NO COTIDIANO BRASILEIRO

De acordo com os debates e pressupostos das Cláusulas Pétreas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, concebe-se a necessidade de existência de uma Constituição rígida e de um órgão que realize o controle constitucional.³

Na teoria ser possível a existência de uma Constituição flexível com cláusula pétrea (por este instituto não se confundir com o conceito de rigidez constitucional), essa hipótese seria paradoxal, pois, como é cediço, uma Constituição flexível dispensa o instituto de controle de constitucionalidade. E sem esse órgão para esse controle, as cláusulas pétreas seriam letra morta.

É fundamental para que exista o controle de constitucionalidade, uma Constituição rígida, ou seja, uma Constituição em que as matérias nela presentes exijam limites formais de reforma mais rigorosos que os exigidos pelas normas não constitucionais, bem como não sendo possível a revogação de norma constitucional por qualquer outra lei.

É essencial a criação de um órgão para que exerça esse controle, uma vez existindo uma Constituição rígida, pois sem esse órgão não haveria como se frear condutas em desacordo com o sistema constitucional. No Brasil, o órgão com a incumbência constitucional de realizar esse controle, de realizar a guarda da Constituição, é o Supremo Tribunal Federal, órgão que acumula também a função de Suprema Corte do Poder Judiciário do Brasil, sendo o tribunal de última instância.

As Cláusulas Pétreas são formulações jurídicas a evitar a destruição ou a radicação da ordem constitucional. Constituem, pois, normas de controle, que permitem aferir a compatibilidade da revisão constitucional. Busca-se evitar o desmantelamento da ordem constitucional, bem como preservar a credibilidade histórica da *Lex Magna* do aviltamento de uma reforma excessiva.⁴

3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

4 ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **O controle de Constitucionalidade e o Exercício do Poder reformador no Brasil**. Disponível em < www.planalto.gov.br >. Acesso em 8 out. 2022

Limitações materiais surgem de dispositivos legislados pelo constituinte originário com o intuito de impedir que as matérias nelas definidas sejam alteradas ou abolidas. Estes dispositivos definem uma substância constitucional revestida de uma rigidez insuperável, que não pode ser partida a não ser por uma revolução, o que traduz a pretensão de inserir um núcleo inatingível.

Como já mencionado, são os quatros incisos do parágrafo 4º do artigo 60 na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nestes dispositivos consta que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos poderes; IV – os direitos e garantias individuais. São essas matérias inscritas como intangíveis no fundamento constitucional do direito brasileiro. Nesse contexto emerge o debate sobre a teoria da dupla revisão, possibilitando, para alguns, que tal engessamento constitucional criado pelo poder constituinte originário, possa ser superado pelo poder reformador.

Para melhor compreensão da teoria da dupla reforma, o estudo terá que partir da distinção entre o dispositivo formal, a cláusula pétrea, e a matéria extraída, ou seja, o conteúdo da cláusula. Com isso, os conteúdos protegidos pelas cláusulas pétreas seriam imodificáveis somente enquanto elas vigorarem como norma constitucional. Mas elas mesmas, enquanto cláusulas ou dispositivos constitucionais, poderiam ser modificadas. Com isso, mediante primeira revisão, a cláusula é em parte alterada, modificando a redação ou revogada no todo, suprimindo o dispositivo a fim de excluir de sua proteção a matéria que se impõe reformar.

Destarte, se possibilita que, mediante segunda revisão, possam ser alteradas ou suprimidas, as normas constitucionais incidentes sobre essa matéria outrora protegida, ou nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “as matérias abrangidas pelas cláusulas pétreas seriam duplamente protegidas”. Para modificá-las, seria preciso, primeiro revogar a cláusula pétrea, depois, segundo, alterar as disposições sobre a matéria em questão.⁵

Portanto, para Manoel Gonçalves, as cláusulas pétreas gozariam de uma proteção meramente formal e, uma vez superada a proteção, seria possível a total

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007

alteração das cláusulas pétreas ou sua exclusão do ordenamento jurídico constitucional.

Jorge Miranda, jurista igualmente defensor dessa teoria, entende que essa modalidade de reforma consiste na afirmação da: validade dos limites materiais explícitos, mas ao mesmo tempo, entende-se que as normas que os preveem, como normas de direito positivo que são, podem ser modificadas ou revogadas pelo legislador da revisão constitucional, ficando, assim, aberto o caminho para, num momento ulterior, serem removidos os próprios princípios correspondentes aos limites.⁶

Para resolverem o problema das limitações materiais ao poder de reforma, adotaram a teoria da dupla revisão os doutrinadores supracitados. Eles sustentam que as cláusulas pétreas podem ser modificadas e abolidas, não admitem uma imutabilidade eterna da norma. Entendem que essas cláusulas serviriam apenas para tornarem mais rígida uma possibilidade de mudança. As cláusulas de imutabilidade funcionariam como um dispositivo de dupla proteção. Assim, para se modificar certas normas constitucionais, seria preciso, primeiro, revogar a cláusula pétrea, para somente depois alterar as disposições sobre a matéria em debate.

Porém, a teoria da dupla reforma não é aceita pela maioria da doutrina, sendo os principais argumentos: o de se inutilizar o instituto das cláusulas pétreas ao possibilitar a sua revisão, funcionando a teoria como uma fraude à Constituição; e que o poder reformador é constituído por excelência, não podendo confrontar regramento superior de quem lhe outorga tal competência. Canotilho afirma que “a tese do duplo processo de revisão, conducente à relatividade dos limites de revisão, parece-nos de afastar.”⁷

Como crítica ao primeiro argumento contrário à dupla revisão, tem-se que a fraude só existia se o poder constituinte originário houvesse inserido entre as cláusulas pétreas um procedimento de reforma constitucional que proibisse tocar nos dispositivos e excluir de sua proteção a matéria, que será modificada ou suprimida após perder a dupla rigidez e voltar à rigidez simples. Porém, o segundo

⁶ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra, 2011,t.1.

⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 4. Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000, P. 1164.

argumento é sustentado com a ideia de que um ato jurídico só se modifica mediante o emprego de formas idênticas às aquelas adotadas para elaborá-la. Assim, somente o órgão que fez a Constituição está em condição de alterá-la. Esta é a lógica da legitimação da autoridade em sociedades democraticamente organizadas, com a prevalência da soberania política do cidadão em detrimento de forças políticas organizadas.

Além disso, Canotilho fundamenta seu entendimento dizendo que “a violação das normas constitucionais que estabelecem a imodificabilidade de outras normas constitucionais deixará de ser um ato constitucional para se situar nos limites de uma ruptura constitucional.”⁸

Outro argumento contundente contra a dupla reforma, é o fato de que ao se desnaturar o chamado núcleo mínimo de uma matéria considerada fundamental à própria ideologia que permeia a Constituição, esta não teria mais razão de existir, estaria desconfigurada a ponto de não se reconhecer mais como possível a sua atuação conforme se espera. Essa deformação da Constituição poderia inclusive abolir o Estado democrático de Direito, e qualquer discussão futura sobre a matéria se tornaria inócua. Assim, ao se violar uma norma constitucional que institui uma imodificabilidade de matéria da Constituição, tal ato deixaria de ser considerado como constitucional para, inclusive, ser considerado como uma ruptura à Constituição.

O poder reformador, que é órgão constituído, poderia criar novas normas constitucionais sem desnaturar os alicerces da sua supremacia, pois é possível o desenvolvimento do ordenamento jurídico brasileiro por meio dos processos e dos órgãos estabelecidos. Negar que há um sistema na Constituição, que há um ordenamento jurídico posto, ocasionaria uma ruptura da ordem constitucional. Destarte, seria mais razoável a criação de nova Constituição do que se admitir que se use o respaldo de uma ideologia constitucional desnaturada, quando na verdade, em substrato, haveria uma nova Constituição com novos ideais e fins, conforme o ocorrido com a Constituição de 1967, que com a emenda constitucional de 1969, ficou tão desvirtuada, que muitos consideraram que foi criada uma nova Constituição.

⁸ Ibidem

Contudo, é preciso lembrar que a Constituição emana do povo, que é inerente o direito de reformar a Constituição e, que é certo que esse direito não é superado por qualquer restrição feita pela própria Constituição, pois a eficácia desta depende do consenso e da aceitação popular. Assim, se houver meio de apurar com nitidez e com segurança a vontade soberania do povo de reformar a Constituição, entram o procedimento de reforma, ainda que esteja petrificado, poderá e deverá ser executado. Caso contrário, o povo deixa de ser o titular do poder soberano, ficando a titularidade suprimida, indevidamente, nas mãos do agente que originariamente elaborou a Constituição, com a vontade dele superando à legítima pretensão popular.

OS DESAFIOS DAS CLÁUSULAS PÉTREAS

O rol das cláusulas pétreas foi ampliado como já mencionado, com isso, houve a almejada estabilidade política no que se refere o cumprimento da CRFB, pois, em que pese os percalços vividos nos últimos 26 anos, a Carta Magna permaneceu como Lei Maior do Brasil. Assim, com medo de novo golpe político cada vez menor, foi possível, nos últimos anos que o governo se concentrasse na efetivação dos direitos fundamentais da população brasileira com avanços sociais.⁹

Caso a teoria da dupla reforma constitucional fosse aceita, poder-se-ia abalar toda essa estabilização política alcançada, vez que os direitos alcançados pela população poderiam estar em risco, seja por intempéries econômicas ou políticas, gerando enorme instabilidade e desconfiança da população. É cediço, por exemplo, uma das principais conquistas da Constituição Federal de 1988 foi o fortalecimento do Ministério Público, bem como o combate ao desvio de dinheiro público, pois o MP se tornou o grande fiscal, não só da lei, como da moralidade pública.

⁹ SILVA, Rafael. **Lula e Dilma 10 anos de governo pós neoliberais**. Disponível em < [www.
http://pt.slideshare.net/>.>](http://pt.slideshare.net/>.>). Acesso em 8 out. 2022

Teses favoráveis à dupla reforma não são necessariamente utópicas, são coerentes dentro de um contexto, mas, infelizmente, contexto esse que está longe da realidade brasileira. Meramente com a evolução da sociedade brasileira como um todo, nos mais diversos níveis, é que seria viável se pensar em abdicar ou reduzir o rigor das cláusulas pétreas, com o uso da teoria da dupla reforma ou de alguma outra forma. Assim sendo, enquanto os desafios políticos ainda estejam dentro do contexto de consolidar os direitos fundamentais, ainda no caminho de oferecer dignidade a todos os brasileiros, difícil é se pensar em tamanha mudança no paradigma constitucional brasileiro com o instituto, por exemplo, da dupla reforma constitucional.

O PAPEL DO STF NA DELIMITAÇÃO DAS CLÁUSULAS PÉTREAS

A delimitação do alcance e do sentido das cláusulas pétreas se dá por meio de sua interpretação. “Realizar a Constituição significa tornar juridicamente e eficazes as normas constitucionais. Qualquer constituição só é juridicamente eficaz (pretensão de eficácia) através da sua realização. Esta realização é uma tarefa de todos os órgãos constitucionais que, na atividade legiferante, administrativa e judicial, aplicam as normas da constituição. Nesta “tarefa realizadora” participam ainda todos os cidadãos, ‘pluralismo de intérpretes’, que fundamentam na constituição, de forma direta e imediata, os seus direitos e deveres.” ¹⁰

O defensor das cláusulas pétreas não é outro que o guardião da Constituição Federal, ou seja, o Supremo Tribunal Federal. Então, a Excelsa Corte é quem define o conteúdo das cláusulas pétreas e os seus alcance, sentido e limites. “De fato, mais de uma vez foi intentado o controle de constitucionalidade de emenda constitucional, sob o argumento de contrariedade de cláusulas pétreas, já sob a égide da Carta de 1988. De seu turno, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se reiteradamente ressaltando para si tal mister.” ¹¹

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 4. Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000, P. 1164

¹¹ MATTA, José Eduardo Nobre. Emenda do Judiciário – “**Quem garantirá as garantias?**” Revista da EMERJ, Rio de Janeiro – RJ, v.3, n.10, 2000, p.201.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal está se transformando em uma constituinte permanente, na feliz expressão cunhada por Francisco Campos na década de 50, sem que tenha legitimidade direta advinda do povo para tanto. Acentuando o perigo dessa prominência do Poder Judiciário como último intérprete da Carta Magna, e de crescente judicialização da política Marcelo Casseb Continentino assevera. “Pois se ela (a judicialização da política) significar a delegação da vontade do soberano a um corpo especializado de intérpretes da Constituição, essa “substituição do cidadão pelo juiz enquanto fonte do conteúdo das normas jurídicas não poderá ser favorável a uma política deliberativa fundada no autogoverno, nem ao desenvolvimento da Democracia regida por cidadãos ativos.”¹²

Em virtude disso, não se pode deixar de ter em mente que a interpretação das cláusulas pétreas deve ser restritiva, para dar maior valor ao princípio democrático, pois quanto maior o alcance das cláusulas pétreas, menores serão as possibilidades de mudanças introduzidas pelo Parlamento. Esse ponto não é comumente observado pela doutrina e pela jurisprudência, que costumeiramente adotam interpretações demasiado extensivas do alcance das cláusulas pétreas. Exemplo disso é a interpretação da cláusula pétrea prevista no artigo.60, §4º, inciso IV, qual seja, “os direitos e garantias individuais”. A fórmula utilizada pelo constituinte foi muito genérica, o que, por um lado, contribuiu para o surgimento de controvérsias entre juristas, mas por outro lado, permite a evolução do sentido das cláusulas pétreas através da interpretação do Supremo Tribunal Federal. A doutrina e a Suprema Corte vêm entendendo que se enquadram nesse conceito, além dos previstos no art. 5º, os direitos e garantias sociais, os direitos atinentes à nacionalidade e direitos políticos e outros direitos decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, em suma, todo o conteúdo do título II da CF.

Como se vê, o catálogo de cláusulas pétreas na Constituição Brasileira é excessivamente genérico, deixando ao encargo do STF a definição do seu sentido e dos seus limites. “ As cláusulas pétreas existentes no ordenamento jurídico constitucional brasileiro, referentes à proteção absoluta dos direitos e garantias fundamentais, foram elaboradas de maneira excessivamente genérica,

¹² MOREIRA, Vital. **Op. Cit.**, p.273.

contribuíram muito mais para a criação de cizânia entre os juristas do que efetivamente para a justa resolução do problema. ”¹³

Por esse motivo, surgem dúvidas as mais diversas sobre a aplicação cotidiana. A evolução da jurisprudência do STF a respeito dessa matéria demonstra o quão instável pode ser o posicionamento de nossa Corte Suprema, variando de acordo com fatores como o momento político vivido pelo país e a pressão popular. Contudo, as próprias emendas constitucionais poderão ser interpretadas como inconstitucionais pela Suprema Corte, e certamente o serão, caso se oponham frontalmente à jurisprudência consolidada do tribunal. De qualquer forma, esse raciocínio do referido autor não se aplica às cláusulas pétreas, inatingíveis que são pelas emendas constitucionais. Nessa hipótese, como se percebe, o Congresso Nacional nada poderá fazer contra o entendimento adotado pelo STF, que se torna, de fato, o intérprete final dessas normas que regerão nossa sociedade até o fim dos tempos ou até o advento da próxima Carta Magna.

CONCLUSÃO

Conclui-se que, foi demonstrado que as Cláusulas Pétreas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apresentam interpretações diversas nas doutrinas existentes. Elas são um presente do Poder Constituinte Originário ao povo brasileiro. Por conta do país ter saído de um período ditatorial, a visão de se introduzir cláusulas pétreas de forma ampliada, nos moldes do art. 60 § 4º, na Constituição da República Federativa do Brasil foi fundamental.

Fortuitamente, com o passar dos anos e com a evolução gradual da sociedade, possa-se um dia abdicar ou reduzir o rigor das cláusulas pétreas para uma maior mobilidade constitucional em consonância aos anseios da contemporaneidade. Em princípio até abdicar da rigidez constitucional. Porém, ainda se deve passar por muitos desafios para que se possa cogitar de tamanha ou até revolução constitucional. Em contrapartida os desafios da política nacional

¹³ NOGUEIRA, Cláudia de Góes. **Op. Cit.**, p. 80.

sejam consolidar os direitos fundamentais da população, não se pode cogitar de tamanha ousadia com a Constituição, Lei Maior da nossa República Federativa do Brasil.

Destarte, as cláusulas pétreas são, até o presente momento, uma garantia fundamental na Constituição da República. Sem elas a democracia estaria em xeque, com futuro imprevisível em curto prazo. Assim, deve-se prestigiar a Constituição, para continuar evoluindo como sociedade sem o fantasma do totalitarismo e com o foco político às questões mais relevantes que são os anseios da maior parte da população, como saúde e educação, direitos fundamentais.

Por fim, conclui-se o presente estudo com a certeza de que a ampliação das cláusulas pétreas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi muito importante à consolidação da democracia no país, bem como um fator relevante para possibilitar avanços sociais no Brasil.

Em síntese, fica a reflexão: as cláusulas pétreas fazem com que o supremo Tribunal Federal detenha o poder de determinar sozinho e com exclusividade o conteúdo da Constituição Federal, em uma seara em que o próprio Congresso Nacional, representante direto do povo, está impedido de atuar. Daí surge a conclusão de que, no que tange às cláusulas de imutabilidade, o Excelso Pretório vai prevalecer sobre o Poder Legislativo, impedindo o debate político em diversos temas e ocasionando um desbalanceamento no sistema de freios e contrapesos que rege a divisão de poderes em um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 4. Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000, P. 1164.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder contituinte**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.p 278.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra, 2011,t.1.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Vital. **Op**. Cit., p.273.

MATTA, José Eduardo Nobre. Emenda do Judiciário – “**Quem garantirá as garantias?**” Revista da EMERJ, Rio de Janeiro – RJ, v.3, n.10, 2000, p.201.

NOGUEIRA, Cláudia de Góes. **Op**. Cit., p. 80.

REALE, Miguel, **Teoria do Direito e do Estado**, São Paulo, 2 ed.,1960.
ROBESPIERRE, 1965, p.275. **Declaração dos Direitos** – Discours et rapport à la convention, Paris, Union Génélare d’Editeus (em1793).

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **O controle de Constitucionalidade e o Exercício do Poder reformador no Brasil**.p 238, 2015. Disponível em < www.planalto.gov.br >.>. Acesso em 8 out. 2022

.

SILVA, Rafael. **Lula e Dilma 10 anos de governo pós neoliberais**. Disponível em < <http://pt.slideshare.net/>>. Acesso em 8 out. 2022.