



REVISTA DO CAAP  
fundada em 1921

## **IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**

*Marcos Egg Freire<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Este artigo tem como objeto o exame da relação entre a evolução do constitucionalismo no Brasil, com a definição e a ampliação dos limites impostos ao poder de reforma constitucional nas constituições nacionais, e a construção da identidade democrática brasileira. Para tanto, adota-se o método analítico, por meio de pesquisa crítica doutrinária, legislativa e jurisprudencial. A conclusão é no sentido de que existe uma relação direta entre a construção da identidade democrática brasileira e a evolução do constitucionalismo no Brasil, sob a perspectiva dos limites impostos ao poder de reforma constitucional, especialmente quando se observa que as Constituições brasileiras não-democráticas não prescrevem quaisquer barreiras circunstanciais ou materiais ao exercício do poder de reforma do texto constitucional, enquanto que as Constituições democráticas o fazem, fixando e expandindo tais limites, os quais são ampliados na Constituição Cidadã, a enaltecer o ideal da democracia.

**Palavras-chave:** Teoria da Constituição; Direito Constitucional; Emendas; Limites; Cláusulas Pétreas.

## **DEMOCRATIC IDENTITY AND CONSTITUTIONALISM: THE CONSTRUCTION OF DEMOCRACY IN BRAZIL UNDER THE PERSPECTIVE OF THE EVOLUTION OF LIMITATIONS TO CONSTITUTIONAL AMENDMENTS IN BRAZILIAN CONSTITUTIONS**

**ABSTRACT:** This article aims to examine the relationship between the evolution of constitutionalism in Brazil, with the definition and expansion of the limits imposed on constitutional amendments in national constitutions, and the construction of Brazilian

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Mestre em Direito Tributário pelo IBET. Doutorando em Direito Tributário pela UFMG. Advogado. Membro da Comissão de Direito Cooperativo da OAB/MG e da Comissão de Revisão do Projeto de Lei Complementar para Reforma do Código Tributário do Município de Ponta Porã/MS. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-9116-7799>. E-mail: [marcoseggf@gmail.com](mailto:marcoseggf@gmail.com)

democratic identity. To this end, the analytical method is adopted, through critical research on doctrinal, legislative and judicial decisions. The conclusion is that there is a direct relationship between the construction of Brazilian democratic identity and the evolution of constitutionalism in Brazil, from the perspective of the limits imposed on constitutional amendments, especially when it is observed that non-democratic Brazilian Constitutions do not prescribe any circumstantial or material limits to the exercise of the power to reform the constitutional text, while democratic Constitutions do so, setting and expanding such limits, which are expanded in the Citizen Constitution, to praise the ideal of democracy.

**Keywords:** Constitution Theory; Constitutional Law; Amendments; Limits; Stone Clauses.

## INTRODUÇÃO

É interessante notar como a implementação da democracia mediante a sua imposição constitucional tende a resultar na construção de uma identidade nacional própria, marcada política, social e culturalmente pelos valores democráticos, cuja definição e ampliação podem ser observados não mais apenas como reflexo do comportamento humano individual e coletivo transformado de uma nação, mas também na forma e dimensão como são positivados legalmente, traduzindo-se de valores meramente sociais (plano do *ser*) em valores juridicamente protegidos e desejados (plano do *dever-ser*).

Nesse processo, é possível estabelecer a relação entre a evolução de um direito estatal (do direito positivo de um Estado) com a formação de uma identidade democrática nacional não apenas a partir da fixação dos princípios democráticos no texto constitucional, mas também a partir do erguimento de barreiras à modificação desses preceitos pelo Poder Constituinte que deu origem à nova ordem jurídica, a ponto, inclusive, de se impedir a própria atuação desse Poder, agora sob a roupagem de Poder Constituído, no sentido de reformar os enunciados prescritivos constitucionais que suportam o conteúdo normativo desses valores.

Sendo assim, a proposta deste artigo é examinar a relação entre a evolução do constitucionalismo no Brasil, com a definição e ampliação dos limites impostos ao poder de reforma constitucional nas constituições nacionais, e a construção da identidade democrática brasileira. O percurso de análise do objeto proposto será o seguinte:

- 1) O constitucionalismo, a constituição e o poder de reforma constitucional;
- 2) O poder de reforma constitucional nas constituições brasileiras e as limitações impostas ao seu exercício;

- 3) O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no contexto da Constituição de 1988 e a garantia de observância das limitações à atividade de reforma da constituição; e
- 4) A fixação das marcas da identidade democrática brasileira na definição, ampliação e interpretação dos limites constitucionais à atividade de reforma da constituição.

## 1. O CONSTITUCIONALISMO, A CONSTITUIÇÃO E O PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Não seria exagero dizer que a *weltanschauung* política imperativa das eras Moderna e Pós-Moderna no Ocidente configura-se a partir de três elementos fundamentais, quais sejam, a religião da democracia, o catecismo constitucional e o proselitismo revolucionário, embora, por certo, as dimensões de seus contornos sejam variáveis em uma e em outra era: enquanto que na primeira, a nota forte era a do pacto social estatal a proteger ou a almejar a justiça social e a igualdade coletiva nacional, na segunda, verificadas as fragilidades desse pacto e da (frieza da) razão humana a partir das duas grandes guerras mundiais, os valores perseguidos passaram a ser aqueles relacionados aos direitos humanos, em especial, à dignidade da pessoa humana.

De fato, a ruptura, no Velho Continente, com o tradicional fundamento religioso cristão a partir do processo de secularização promovido pelo movimento iluminista do século XVIII, caracterizado pela ideologia liberal arrimada no poder humano coletivo, abriu as portas para o surgimento da democracia moderna, que fez as vezes de uma “força espiritual” necessária ao preenchimento das mentes ocidentais de uma cultura racional.

Sob a regência de Jean-Jacques Rousseau, que, reinterpretao o liberalismo em termos religiosos, tornou-se o fundador e profeta da nova religião da democracia (DAWSON, 2018, p. 72-73), a França dos anos 1750 foi apresentada aos verdadeiros males da sociedade, quais sejam, a injustiça social e a corrupção da civilização artificialmente concebida pelo homem até então, cuja solução estaria no ideal democrático, mas, para além de um sistema de governo, como uma nova visão de mundo.

Contudo, faltavam à nova religião duas coisas essenciais: a sua sistematização doutrinária e a conversão de novos fiéis; o que se deu a partir do proselitismo revolucionário que invadiu a França, em 1789, e dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte motivada

pelo *Tiers-État* panfletado por Emmanuel Joseph Sieyès, que culminaram com a Constituição francesa de 1791<sup>2</sup> e com a proclamação da (primeira) República da França, em 1792.

A partir de então, os reflexos revolucionários franceses se espalharam pela Europa, bem como pelos continentes americanos, propagando a democracia revolucionária contra os regimes absolutistas, bem como o constitucionalismo, enquanto movimento, e a constituição escrita, enquanto produto da “*explicitação, renovação ou atualização do contrato social*” e da organização política do Estado com a contenção do poder (CARRION, 1990, p. 249).

Nesse sentido, seja sob a ótica do plano normativo constitucional textualmente prescrito, seja sob o prisma do estabelecimento de uma constituição como forma de domínio, luta política, ordem fundamental ou decisão (SAMPAIO, 2003, p. 8ss), é inegável que a constituição é instrumento útil e necessário à materialização do ideal democrático no mundo, numa espécie de catecismo democrático, a estabelecer princípios, dogmas e preceitos dessa religião secular. Há quem diga, como MARTIN LOUGHLIN (2022), que o próprio constitucionalismo teria se transformado no ideal perseguido pelos Estados na era atual (tal qual o valor democrático, ao lado deste) — uma “*filosofia de governo contemporânea*” — ao comparar as motivações do movimento constitucional da Revolução Francesa do século XVIII com os seus reflexos em períodos posteriores<sup>3</sup>.

Esse entendimento, entretanto, não infirma aquele segundo qual a constituição, especialmente, a escrita se perfaz como a pavimentação necessária à rodagem da democracia, ainda mais se considerado que, via de regra, a conquista democrática ocorre mediante a insurgência mobilizada popular ou das elites, seguida da fundação constitucional de uma nova ordem, cujo texto, como lei legitimadora do novo poder, haverá de passar pelos necessários estágios de enfrentamento de crises sucessórias (do governo revolucionário para os governos seguintes, inclusive, multipartidários) até a sua consolidação, ao melhor estilo dos quatro momentos ou fases (*times*) esboçados por BRUCE ACKERMAN (2019, p. 34-35)<sup>4</sup>, para quem

---

<sup>2</sup> Não se ignora, certamente, a influência causada na França do século XVIII pela Declaração de Independência dos Estados Unidos assinada em 1776 e pela Constituição do mesmo país de 1787.

<sup>3</sup> “Constitutionalism was first formulated in the eighteenth century as an expression of the values of those who aspired to overthrow regimes of arbitrary rule and set in place a system of limited government that maximized individual liberty. But far from lingering on as a set of rhetorical tropes of increasing irrelevance to today’s challenges, it has continued to evolve in ways not contemplated by those eighteenth-century aspirations. Constitutionalism is now an over-powerful theory of state-building, rapidly becoming the world’s most influential contemporary philosophy of government” (LOUGHLIN, 2022).

<sup>4</sup> Em obra publicada em 2019 – *Revolutionary Constitutions Charismatic Leadership and the Rule of Law* – Bruce Ackerman apresenta o que ele denomina de dinâmica de quatro fases (ou tempos) do constitucionalismo

a constituição de um Estado ganha a sua reivindicação central de autoridade na organização do novo regime a partir dessa dinâmica de legitimação própria de um constitucionalismo revolucionário<sup>5</sup>.

Como visto, data do século XVIII a origem formal do movimento constitucionalista, a partir das edições das Constituições dos Estados Unidos da América, em 1787, e da França, em 1791. Esse movimento é marcado por três princípios basilares: a organização estatal, a limitação do poder estatal e a previsão de direitos e garantias fundamentais. O produto do movimento não é outro senão a *constituição*, escrita e, via de regra, rígida, de um Estado.

A constituição, enquanto lei básica e superior de um Estado, tem a sua supremacia alicerçada em dois pontos, basicamente: em seu conteúdo — direitos e princípios essenciais de uma comunidade — e em sua origem, como resultado da mobilização cívica de um povo (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 13).

Em regra, as constituições são classificadas quanto ao seu conteúdo (materiais ou formais), forma (escritas ou não escritas), modo de elaboração (dogmáticas ou históricas), origem (promulgadas ou outorgadas), estabilidade (imutáveis, rígidas, flexíveis ou semirrígidas) e finalidade (analíticas ou sintéticas). Interessam a este trabalho as constituições que sejam classificadas como formais — editadas mediante documento lavrado pelo Poder Constituinte originário —, escritas, dogmáticas, promulgadas — que emanam do trabalho de uma Assembleia Nacional Constituinte —, rígidas<sup>6</sup> – que podem ser alteradas, porém, mediante um processo legislativo próprio, diverso do tradicionalmente previsto para a edição de leis inferiores — e, por fim, analíticas.

É possível dizer que as sete constituições brasileiras, de 1824 a 1988, em regra, apresentam-se como sendo formais, escritas, dogmáticas, promulgadas<sup>7</sup>, rígidas e analíticas.

---

revolucionário: Insurgência mobilizada (Tempo Um); Fundação constitucional (Tempo Dois); Crise de sucessão (Tempo Três); e Consolidação (Tempo Quatro).

<sup>5</sup> “This point is sufficient for my purposes. I do not aim to pass moral judgment on particular revolutionary regimes. My goal is to understand the legitimating dynamics through which one or another Constitution gains its central claim to authority in organizing the new regime – both for the newly ascendant governing elites and for the millions of followers who supported the collective effort to revolutionize the system” (ACKERMAN, 2019, p. 34-35).

<sup>6</sup> O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, classifica a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como super-rígida, “uma vez que em regra poderá ser alterada por um processo legislativo diferenciado, mas, excepcionalmente, em alguns pontos é imutável”, como, por exemplo, as cláusulas pétreas. (MORAES, 2000, p. 37)

<sup>7</sup> Vale dizer que a Constituição Política do Império do Brasil de 1824 foi elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, enquanto que a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 foi decretada pelo Presidente Getúlio Vargas.

IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Marcos Egg Freire

Quanto à estabilidade constitucional classificada como rígida, PIETRO DE JESÚS LORA ALARCÓN afirma que:

Como se sabe, a rigidez – por oposição à flexibilidade – supõe que o processo de modificação das normas constitucionais seja resultado de um processo mais dificultoso que o processo de formação das leis ordinárias, de sorte a fazer uma clara distinção entre normas constitucionais superiores e as normas infraconstitucionais que devem obediência às primeiras.

Atualmente as constituições escritas se caracterizam por estabelecer graus de máxima rigidez, notadamente quando se trata de normas princípio e direitos fundamentais. Trata-se de mecanismo de manutenção de uma hierarquia que permite avançar à incontestabilidade desse tipo de normas, viabilizando um regime jurídico próprio que pretende livra-los das ameaças de redução de intensidade ou densidade que podem provir das políticas conjunturais dos governos ou da precariedade da legislação (ALARCÓN, 2017).

Quando se pensa na possibilidade de reforma de um texto constitucional, vem à mente, inicialmente, o *Pouvoir Constituant* de Emmanuel Joseph Sieyès, interpretado por LUCIA RUBINELLI (2020, p. 33ss)<sup>8</sup>, configurado a partir da ideia de soberania e poder popular, sendo este o poder político supremo representado pelo Poder Constituinte, que autoriza a criação da ordem política através da eleição de representantes incumbidos da tarefa de redigir a constituição. Uma vez constituída a ordem, o Poder Constituinte está presente apenas indiretamente, como expressão e aplicação das regras estabelecidas na constituição. Daí a ideia de Poder Constituinte e Poder Constituído, poderes originário e derivado ou mesmo poderes primário e secundário, como os classifica YANIV ROZNAI (2017, p. 120ss).

Poder Constituinte, “correlato da existência de qualquer Estado” e “o supremo fornecedor das diretrizes normativas” constitucionais, é aquele que reflete a “vontade criadora, vontade social consciente, plenamente livre em sua manifestação” (TAVARES, 2020, p. 193, 196 e 198), de modo que, existindo “um grupo social e poder político efetivo, haverá uma força ou energia inicial que funda esse poder, dando-lhe forma e substância” (BARROSO, 2010, p. 115).

---

<sup>8</sup> “However, Sieyès’s idea of constituent power not only refers to a specific way of conceiving of popular power but also underpins a precisely defined political project – one in which popular authority is restrictively defined as an authorising power, exercised in two moments. The first is the moment of foundation. It enshrines the authority of the people to create the political order and expresses itself in the ex ante authorisation of a constitutional text written by extraordinarily elected representatives. The second corresponds to moments of ordinary politics and reduces popular power to the election of ordinary representatives entrusted with the authority to act within the limits set by the constitution” (RUBINELLI, 2020, p. 73)

IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Marcos Egg Freire

Esse poder, exercido originariamente, “é concebido como marco criador, inicial, da nova ordem jurídica estatal, implicando um rompimento com a ordem anterior e a inauguração de uma nova ordem jurídica” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 144). Em se tratando de constituições promulgadas, o Poder Constituinte originário é exercido, em regra, por uma Assembleia Nacional Constituinte, cuja origem reside na deliberação da representação popular devidamente convocada para estabelecer o texto de organização e limitação do poder estatal. Originário como é, esse Poder Constituinte caracteriza-se por ser basilar, ilimitado, autônomo e incondicionado, não se subordinando a qualquer regra de forma ou de conteúdo.

Por sua vez, o Poder Constituinte derivado é o que foi inserido na Constituição pela Assembleia Nacional Constituinte, portanto, um poder constituído, criado pelos representantes do Poder Constituinte originário, razão pela qual, ao contrário deste, tem como características a limitação (constitucional) e o controle (de constitucionalidade), estando, pois, subordinado e condicionado à constituição<sup>9</sup>, refletindo, ao cabo, “uma competência regulada pela Constituição” (BARROSO, 2010, p. 171).

Sob essa ótica, quando o Congresso Nacional se reúne, no Brasil, para fins de elaboração e de aprovação de uma emenda à constituição, ele atua na qualidade de Poder Constituinte derivado e, mais especificamente, reformador<sup>10</sup>. E, aqui, um parêntese se justifica: a noção de constitucionalismo, mesmo nos contextos de constituições rígidas, deve conviver com o equilíbrio entre a estabilidade e a adaptabilidade, o que não é algo novo, mas que ressoa como um eco daquilo que, por exemplo, AMARO CAVALCANTI (1900) já enunciava no clássico *Regimen Federativo: a Republica Brasileira*, ao apresentar a sua obra ao leitor: “Si, por acaso, as dificuldades ocorrentes provêm de certas disposições da própria Constituição Federal, antes reformal-as para salvar e engrandecer a instituição que ella creou, do que deixal-a desacreditar-se”.

---

<sup>9</sup> “Importa ter sempre presente, de outra parte, a noção de que também no direito constitucional brasileiro o legislador, ao proceder à reforma da Constituição, não dispõe de liberdade de conformação irrestrita, encontrando-se sujeito a um sistema de limitações que objetiva não apenas a manutenção da identidade da Constituição, mas também a preservação da sua posição hierárquica decorrente de sua supremacia no âmbito da ordem jurídica, de modo especial para evitar a elaboração de uma nova Constituição pela via da reforma constitucional” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 172).

<sup>10</sup> O Poder Constituinte derivado reformador difere-se do Poder Constituinte derivado decorrente, sendo este aquele exercido pelos Estados da Federação brasileira no sentido de se organizarem, como entes autônomos que são, política e administrativamente, mediante a edição de suas próprias constituições estaduais, as quais, por certo, devem respeitar os ditames da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Aliás, o tema das emendas constitucionais já se havia feito presente à época da elaboração da Constituição americana, em 1787, como revela o comentário de George Mason: “amendments (...) will be necessary, and it will be better to provide for them, in an easy, regular and Constitutional way than to trust to chance and violence” (ROZNAI, 2017, p. 3).

Por fim, sendo o exercício do poder de reforma constitucional uma realidade no contexto do constitucionalismo, merecem resposta<sup>11</sup> duas importantes perguntas: por que deve haver emendas constitucionais? E por que emendas constitucionais não devem ser facilitadas?

Quanto à primeira pergunta, apontam-se, ao menos, quatro justificativas: (i) o tempo (constituições flexíveis tendem a perdurar ao longo do tempo, visto que acompanham as mudanças sociais e não se tornam irrelevantes diante dessas mudanças); (ii) a prevenção (a possibilidade de alteração constitucional minimiza o risco de uma revolução forçada para esse fim); (iii) a correção (as constituições contém falhas e imperfeições humanas que podem e devem ser corrigidas à medida que são observadas); e (iv) a legitimidade (uma constituição alterável tende a expressar os sentimentos dos governados que não participaram do momento de sua elaboração).

Quanto à segunda pergunta, as respostas também são diretas: as razões pelas quais as emendas constitucionais não devem ser facilitadas são (i) a necessidade de estabilidade e certeza da ordem constitucional e (ii) o risco aos princípios e às instituições fundamentais.

Observados esses elementos de base, é ver como se comportou o Poder Constituinte das sete constituições brasileiras ao outorgar, e em que extensão, o poder de reforma constitucional aos poderes constituídos.

## **2. O PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO SEU EXERCÍCIO**

Tomadas as sete constituições brasileiras, é possível observar que todas previam ou a “reforma do Artigo Constitucional”<sup>12</sup> (1824), ou a reforma da constituição (1891), ou a emenda à constituição (1934, 1937, 1946, 1967 (1969) e 1988).

---

<sup>11</sup> ROZNAI, 2017, p. 4.

<sup>12</sup> Artigo 176 da Constituição Política do Império do Brasil de 1824.



IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

*Marcos Egg Freire*

Na Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 1824, cinco foram os artigos reservados ao tema da reforma constitucional, quais sejam, os artigos 174 ao 178.

Contudo, os limites impostos, à época, ao exercício do poder de reforma do texto constitucional eram apenas de ordem formal, não havendo obstáculos circunstanciais ou mesmo materiais (de conteúdo) à sua realização:

**Quadro 1 – Reforma do Artigo Constitucional – 1824.**

Limites		
Formais	Circunstanciais	Materiais
Prazo: a proposta de reforma somente pode ser apresentada depois de quatro anos contados da data de juramento da constituição.	Nenhum	Nenhum
Apresentação: por meio de proposta escrita originária da Câmara dos Deputados, desde que com o apoio da terça parte deles.		
Deliberação: realizada na Câmara dos Deputados após a leitura da proposta por três vezes com intervalos de seis dias entre uma leitura e outra, resultando na admissão ou não de sua discussão.		
Elaboração: admitida a discussão da proposta e aprovada a reforma sugerida, é expedida lei a ser sancionada e promulgada pelo Imperador, segundo o rito ordinário.		
Outorga de poderes especiais: na lei expedida deve ser ordenado aos eleitores dos deputados para a legislatura seguinte a conferência de poderes especiais para a realização da reforma constitucional naquela legislatura.		
Rito de aprovação: na legislatura seguinte, a matéria é proposta e votada. Aprovada a reforma, o novo texto é promulgado.		

Proclamada a República Federativa do Brasil, em 1889, o Congresso Nacional Constituinte, reunindo-se na cidade do Rio de Janeiro, em 1891, promulgou a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, organizando um “regime livre e democrático”<sup>13</sup>, historicamente conhecido como República Velha.

Dois foram os artigos reservados ao tema da reforma constitucional — os artigos 90 e 91 — cujas proposições trazidas revelavam claramente os ideais democráticos que inspiraram os primeiros republicanos brasileiros, especialmente, ao prescreverem como limites materiais ao poder de reforma a inalterabilidade da forma de Estado federativa, da forma de governo republicana e da igualdade da representação dos Estados no Senado:

**Quadro 2 – Reforma Constitucional – 1891.**

<sup>13</sup> Preâmbulo da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891) – [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)

IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO  
BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE  
REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

*Marcos Egg Freire*

<b>Limites</b>		
<b>Formais</b>	<b>Circunstanciais</b>	<b>Materiais</b>
Iniciativa: do Congresso Nacional ou das Assembleias dos Estados.	Nenhum	Inalterabilidade da forma de Estado federativa, da forma de governo republicana e da igualdade da representação dos Estados no Senado.
Apresentação: a proposta é (i) apresentada pela quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, devendo ser aceita em três discussões por dois terços dos votos em uma e em outra Câmara, ou (ii) solicitada por dois terços dos Estados, no decurso de um ano, representado cada Estado pela maioria de votos de sua Assembleia.		
Deliberação: realizada no ano seguinte à apresentação da proposta, que é aprovada mediante três discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas Câmaras do Congresso.		
Publicação: a proposta aprovada é publicada com as assinaturas dos Presidentes e Secretários das duas Câmaras e incorporada à Constituição.		
Promulgação: aprovada a Constituição reformada, esta será promulgada pela mesa do Congresso e assinada pelos seus membros.		

No entanto, em meio à Grande Depressão de 1929, decorrente do *crash* da Bolsa de Valores de Nova York, assumiu a Presidência da República brasileira o Sr. Getúlio Dornelles Vargas, que governou o país pelo período de 1930 a 1945<sup>14</sup>. A Era Vargas teve o seu início sublinhado pela instituição do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil e pela substituição da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 pelo Decreto nº. 19.398/30, que dava ao Presidente as funções e atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo, “até que eleita a Assembléia Constituinte”, que “estabeleça [estabelecesse] a reorganização constitucional do país”<sup>15</sup>.

Estabelecida a Assembleia Nacional Constituinte, presidida pelo Sr. Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, foi promulgada, em 1934, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, na qual a possibilidade de reforma constitucional foi dividida entre emenda à constituição e revisão da constituição, essa reservada à alteração de matérias determinadas, conforme estabelecido no artigo 178:

**Quadro 3 – Emenda à Constituição – 1934.**

<b>Limites</b>		
<b>Formais</b>	<b>Circunstanciais</b>	<b>Materiais</b>

<sup>14</sup> E, posteriormente, de 1951 a 1954.

<sup>15</sup> Artigo 1º do Decreto nº. 19.398/30 – [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19398.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19398.htm)

IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

*Marcos Egg Freire*

<p>Iniciativa: (i) da quarta parte, pelo menos, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou (ii) de mais de metade dos Estados, no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma das unidades federativas pela maioria de sua Assembleia.</p>	<p>Inalterabilidade da Constituição na vigência do estado de sítio.</p>	<p style="text-align: center;">Inalterabilidade da estrutura política do Estado, da organização ou da competência dos poderes da soberania.</p> <p style="text-align: center;">Inalterabilidade da forma de Estado federativa e da forma de governo republicana.</p>
<p>Aprovação: é aprovada a proposta (i) aceita, em duas discussões, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em dois anos consecutivos, ou (ii) que obtiver o voto de dois terços dos membros componentes de um desses órgãos, depois de submetida ao voto do outro, caso alcance a mesma maioria.</p>		
<p>Promulgação: pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com posterior anexação do texto à Constituição, que deverá ser publicado com as assinaturas dos membros das duas Mesas.</p>		

**Quadro 4 – Revisão da Constituição – 1934.**

<b>Limites</b>		
<b>Formais</b>	<b>Circunstanciais</b>	<b>Materiais</b>
<p>Iniciativa: (i) da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, e apoiada, pelo menos, por dois quintos dos seus membros, ou (ii) submetida a qualquer desses órgãos por dois terços das Assembleias Legislativas, em virtude de deliberação da maioria absoluta de cada uma destas.</p>	<p>Inalterabilidade da Constituição na vigência do estado de sítio.</p>	<p style="text-align: center;">Impedimento quanto às matérias reservadas à emenda à Constituição.</p> <p style="text-align: center;">Inalterabilidade da forma de Estado federativa e da forma de governo republicana.</p>
<p>Deliberação: aceita a proposta de revisão por maioria de votos, é elaborado o anteprojeto, submetido, na Legislatura seguinte, a três discussões e votações em duas sessões legislativas, numa e noutra casa.</p>		
<p>Promulgação: pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com posterior incorporação do texto à Constituição, que deverá ser publicado com as assinaturas dos membros das duas Mesas.</p>		

Durou pouco a vigência da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Em 1937, o Presidente Getúlio Vargas, “atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista”<sup>16</sup> — Plano Cohen<sup>17</sup> —, dissolveu a Câmara dos Deputados e o Senado Federal<sup>18</sup> e decretou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, mantendo, porém, o país organizado como uma República (artigo 1º) e como Estado Federal (artigo 3º). O período

<sup>16</sup> Preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937) – [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)

<sup>17</sup> O Presidente Getúlio Vargas descobriu, em setembro de 1937, um plano de insurreição comunista, que ficou conhecido como Plano Cohen, “pois, de acordo com as fontes oficiais, trazia a assinatura de um certo Cohen – militante comunista e judeu” (MOTA; BRAICK, 1997, p. 501).

<sup>18</sup> Na Constituição de 1937, o Poder Legislativo passou a ser exercido pelo Parlamento Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República (artigo 38).

IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

*Marcos Egg Freire*

de 1937 a 1945 da Era Vargas ficou conhecido como Estado Novo e foi marcado pelo autoritarismo e intervencionismo delineados pelo movimento e regime fascista italiano<sup>19</sup>.

O artigo 174 do texto constitucional previa que “a Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada” sem qualquer limitação de ordem circunstancial ou material, algo característico de um governo antidemocrático:

**Quadro 5 – Emenda, Modificação ou Reforma da Constituição – 1937.**

<b>Limites</b>		
<b>Formais</b>	<b>Circunstanciais</b>	<b>Materiais</b>
Iniciativa: do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados.	Nenhum	Nenhum
Deliberação: (i) o projeto de iniciativa do Presidente da República é votado em bloco, por maioria ordinária de votos da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, e (ii) o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, exige, para ser aprovado, o voto da maioria dos membros de uma e outra Câmara.		
Aprovação: pela maioria dos membros de uma e outra Câmara, será enviado ao Presidente da República.		
Plebiscito: rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá submetê-lo ao plebiscito nacional.		

Com o início da Segunda Guerra Mundial e a inserção do Brasil no quadro das relações internacionais bélicas em apoio ao bloco aliado, o regime de 1937 experimentou o início de sua falência. Os movimentos e as manifestações sociais internas, impulsionadas pela política externa, espalharam o ideal de oposição à ditadura de Getúlio Vargas e de democratização do país, o que levou ao fim a Era Vargas, em 1945.

Em 18 de setembro de 1946, a Mesa da Assembleia Constituinte, reunida na cidade do Rio de Janeiro, promulgou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil “para organizar um regime democrático”<sup>20</sup>. O seu artigo 217 previu a possibilidade de emenda à constituição, (re) fixando os limites circunstanciais e materiais ao exercício do poder de reforma:

**Quadro 6 – Emenda à Constituição – 1946.**

<sup>19</sup> Sobre a Constituição de 1937, o constitucionalismo autoritário e o iliberalismo brasileiro, recomenda-se a leitura de artigo escrito por Emilio Peluso Neder Meyer, intitulado “Illiberalism in Brazil: From Constitutional Authoritarianism to Bolsonarism”, disponível em <https://www.illiberalism.org/illiberalism-in-brazil-from-constitutional-authoritarianism-to-bolsonarism>. Para o autor, “the seeds of illiberalism were planted under the flag of a specific type of authoritarian constitutionalism, which was developed under different constitutions, but which mainly refers to the 1937 Constitution” (MEYER, 2023, p. 21).

<sup>20</sup> Preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946) – [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)

IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

*Marcos Egg Freire*

<b>Limites</b>		
<b>Formais</b>	<b>Circunstanciais</b>	<b>Materiais</b>
Iniciativa: (i) da quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou (ii) por mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros.	Inalterabilidade da Constituição na vigência do estado de sítio.	Inalterabilidade da forma de Estado federativa e da forma de governo republicana.
Aprovação: a proposta de emenda é aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas.		
Promulgação: pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com posterior publicação com a assinatura dos membros das duas Mesas e anexação ao texto da Constituição.		

Em 1964, o então Presidente da República, Sr. João Belchior Marques Goulart, foi afastado e o Congresso Nacional conduziu à Presidência da República o general Sr. Humberto de Alencar Castelo Branco, dando início aos Governos Militares no Brasil, que perduraram até 1985.

Em 24 de janeiro de 1967, o Congresso Nacional promulgou a Constituição da República Federativa do Brasil, que passou a vigor a partir de 15 de março daquele ano. Alterada, em 1969, pela Emenda Constitucional nº. 1, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 foi mantida durante todo o período dos Governos Militares até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, pela Assembleia Nacional Constituinte presidida pelo Sr. Ulysses Silveira Guimarães.

O texto constitucional de 1967 (alterado em 1969) previa em seus artigos 47 a 49 a possibilidade de emenda à constituição e, mesmo em um contexto político de golpe militar, os limites materiais ao exercício do poder de reforma previstos no documento de 1946 foram mantidos e os circunstanciais ampliados para abranger a inalterabilidade da constituição na vigência do estado de emergência:

**Quadro 7** – Emenda à Constituição – 1967 (EC nº. 1/1969).

<b>Limites</b>		
<b>Formais</b>	<b>Circunstanciais</b>	<b>Materiais</b>
Iniciativa: (i) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com a assinatura de um terço de seus membros, ou (ii) do Presidente da República.	Inalterabilidade da Constituição na vigência do estado de sítio ou do estado de emergência.	Inalterabilidade da forma de Estado federativa e da forma de governo republicana.

IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

*Marcos Egg Freire*

Deliberação: a proposta é discutida e votada em sessão conjunta do Congresso Nacional, em dois turnos.		
Aprovação: a proposta é aprovada quando obtém, em ambas as votações, dois terços dos votos dos membros de cada uma das Casas.		
Promulgação: pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.		

A Constituição Cidadã, por sua vez, ao estabelecer o exercício do poder de reforma constitucional mediante emenda em seu artigo 60, o fez ampliando os seus limites circunstanciais e materiais, reforçando o ideal democrático sintetizado com cores fortes desde o seu Preâmbulo:

**Quadro 8 – Emenda à Constituição – 1988.**

Formais	Limites	
	Circunstanciais	Materiais
Iniciativa: (i) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou (ii) do Presidente da República, ou (iii) de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Deliberação: a proposta é discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos. Aprovação: a proposta é aprovada quando obtém em cada uma das votações três quintos dos votos dos respectivos membros. Promulgação: pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.	Inalterabilidade da Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.	Inalterabilidade da forma de Estado federativa, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.

Percorrido o caminho acima traçado, é preciso concordar com a afirmação segundo a qual o processo de formação da identidade constitucional de um país, no caso, do Brasil, é um “projeto inacabado que precisa ser a todo o momento reconstruído”<sup>21</sup> (MEYER, 2008, p. 235), especialmente, pelas atividades revisionais formalmente estabelecidas, quando necessárias,

<sup>21</sup> O autor prossegue afirmando que “a identidade constitucional enfrenta uma série de obstáculos contra sua definição absoluta: ela é propensa a se alterar com o tempo; a identidade constitucional encontra-se mergulhada em outras identidades relevantes, como as nacionais, étnicas e culturais; é preciso estabelecer um entrelaçamento entre a identidade do passado, a do presente e a do futuro e mesmo sopesar como cada uma dessas definições vincula as gerações vindouras; sempre há a possibilidade da identidade constitucional ser reinterpretada e reconstruída; há um sem número de interpretações possíveis do que seja a Constituição; e, além disso, as emendas constitucionais podem redefinir a identidade constitucional” (MEYER, 2008, p. 235).

bem como pela atividade interpretativa e de aplicação do direito exercida pelo órgão judicial de controle constitucional.

### **3. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Viu-se acima que, diferentemente das constituições imperial, de 1824, e ditatorial da Era Vargas, de 1937, que não fixavam quaisquer limites circunstanciais ou materiais ao exercício do poder de reforma constitucional, as demais constituições brasileiras o fizeram em maior ou menor medida, construindo, reedificando e ampliando barreiras constitucionais contra iniciativas legislativas que agredissem valores próprios de uma democracia. Isso pode ser observado, inclusive, na Constituição de 1967 (EC nº. 1/1969) que vigeu durante o período da ditadura militar, a revelar que, mesmo em circunstâncias desfavoráveis à sua persecução, o ideal democrático constitucionalizado em 1891 deixou marcas sociais e jurídicas expressivas, que, tais como aquelas observadas em terrenos sachados e sulcados, imprimiram na sociedade brasileira uma identidade democrática que foi se aperfeiçoando até tornar-se incontestável com a promulgação da Constituição de 1988. E essa relação entre a evolução do constitucionalismo no Brasil, com a definição e ampliação dos limites impostos ao poder de reforma constitucional, e a construção da identidade democrática brasileira foi também assimilada pelo órgão judicial responsável pelo exercício do controle de constitucionalidade no país.

No contexto da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de julgar, entre 1993 e 2023, inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade relacionadas à promulgação de emendas constitucionais. Destacam-se aqui apenas oito dessas em caráter exemplificativo, quais sejam, as ADIs nº.s 829-3 (1993), 939-7 (1993), 815-3 (1996), 1.946-5 (2003), 3.128-7 (2004), 5.316 (2015), 3.297 (2019) e 4.888 (2020). Dessas oito ações, três foram julgadas improcedentes – ADIs nº.s 829-3 (1993), 3.297 (2019) e 4.888 (2020) —, uma não foi conhecida por impossibilidade jurídica do pedido — ADI nº. 815-3 (1996) —, duas foram julgadas parcialmente procedentes para declarar a inconstitucionalidade de artigo de emenda constitucional — ADIs nº.s 939-7 (1993) e 3.128-7 (2004) —, uma foi julgada parcialmente procedente para dar a artigo de emenda constitucional interpretação conforme à constituição, sem redução de texto — ADI nº. 1.946-5 (2003) — e uma ainda não foi julgada,

porém, deferiu-se nos autos medida cautelar para a suspensão de eficácia de artigo introduzido por emenda constitucional — ADI nº. 5.316 (2015).

Das três ADIs julgadas improcedentes, a de nº. 4.888 (2020) tratava de violação aos limites formais para a elaboração e aprovação de emenda constitucional, enquanto que a de nº. 3.297 (2019) tratava de violação aos limites materiais ao exercício do mesmo poder, mais especificamente ao princípio da separação dos Poderes (artigo 60, § 4º, III). A ADI nº. 829-3 (1993), por sua vez, é emblemática, visto que, por meio dela, o Supremo Tribunal Federal não somente reafirmou a sua competência “para, em controle difuso ou concentrado, examinar a constitucionalidade, ou não, de emenda constitucional (...) impugnada por violadora de cláusulas pétreas explícitas ou implícitas”, como também teve, na ocasião, a oportunidade de fixar entendimento segundo o qual os dispositivos contidos nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias podem ser emendados conforme as regras do artigo 60 da parte permanente da Constituição de 1988<sup>22</sup>.

Das duas ADIs que foram julgadas parcialmente procedentes para declarar a inconstitucionalidade de artigo de emenda constitucional, a conclusão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº. 939-7 (1993) foi no sentido de que determinado artigo de emenda constitucional violava os princípios tributários da anterioridade (garantia individual) e da imunidade tributária recíproca (garantia da Federação), protegidos pelo artigo 60, § 4º, I e IV, e, na ADI nº. 3.128-7 (2004), foi no sentido de que determinado artigo de emenda constitucional violava o princípio da isonomia, “que é a particularização do princípio fundamental da igualdade”, protegido pelo artigo 60, § 4º, IV.

Quanto à ADI nº. 815-3 (1996), que não foi conhecida por impossibilidade jurídica do pedido, o seu desfecho foi importante, uma vez que o Supremo Tribunal Federal fixou balizas ao exercício do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, especialmente, para afirmar que “essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário”, bem como que “cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores”, mas “apenas como limites ao Poder constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição”.

---

<sup>22</sup> Na ADI julgava-se a inconstitucionalidade da EC nº. 2/1992, que antecipou a data do plebiscito previsto no artigo 2º do ADCT, em que o eleitorado definiria “a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.”



Na ADI nº. 1.946-5 (2003), julgada parcialmente procedente para dar a artigo de emenda constitucional interpretação conforme à constituição, sem redução de texto, o Supremo Tribunal Federal entendeu que tal artigo merecia interpretação que valorizasse o princípio da igualdade (entre gêneros) no contexto previdenciário, valor protegido pelo artigo 60, § 4º, IV.

Por fim, na ADI nº. 5.316 (2015), ainda não julgada, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar para a suspensão de eficácia de artigo introduzido por emenda constitucional. Sobre o papel das cláusulas pétreas no contexto constitucional aliado ao exercício do controle de constitucionalidade de emendas, o Ministro Luiz Fux (Relator) assim afirmou:

(...) é certo que as cláusulas pétreas (CRFB, art. 60, § 4º), ao consubstanciarem limites materiais ao poder de reforma da Lei Maior, consagram um núcleo mínimo de identidade constitucional, afastando da esfera de atuação dos agentes políticos determinados valores considerados mais elevados. (...)

Por outro lado, é cediço que as cláusulas pétreas não devem ser interpretadas como se incorporassem um sufocamento absoluto das tentativas de o próprio povo brasileiro redesenhar as instituições do Estado na busca do seu contínuo aperfeiçoamento. (...)

A sutileza que se coloca perante a Corte é, portanto, a de encontrar o ponto ótimo de equilíbrio entre a deferência em relação às decisões do constituinte derivado e a salvaguarda dos princípios e valores mais fundamentais do Estado Democrático de Direito. Nesse quadro, o controle de constitucionalidade das emendas deve ser reservado aos casos de inequívoca violação ao núcleo das cláusulas pétreas (...).

Independentemente do teor da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em cada uma dessas ADIs, o que interessa demonstrar é que, para além da fixação de limites formais, circunstanciais ou materiais ao exercício do poder de reforma do texto constitucional pelas constituições brasileiras, especialmente, pela Constituição de 1988, em um período de vinte e sete anos (de 1993 a 2020), o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de exercer o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais promulgadas, interpretando e aplicando os limites constitucionais estabelecidos, atividade esta que reforça a identidade democrática conquistada pelos brasileiros no percurso evolutivo das constituições nacionais.

#### **4. A FIXAÇÃO DAS MARCAS DA IDENTIDADE DEMOCRÁTICA BRASILEIRA NA DEFINIÇÃO, AMPLIAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO**

Não há dúvidas de que o Brasil é um Estado constitucionalmente democrático (em construção) e que as conquistas jurídicas de proteção aos valores da democracia fizeram e fazem parte da história das constituições brasileiras, especialmente, a partir de 1891. Dúvidas também

não há de que essa conquista não é definitiva, mas faz parte de um processo de consolidação constitucional que não se encerrou em 1988, mas que avança e avançará sempre que medidas executivas, legislativas ou judiciais, bem como aquelas políticas ou sociais intentarem contra os princípios democráticos. Prova dessa constante tensão é trazida por EMILIO PELUSO NEDER MEYER, que, ao examinar o iliberalismo no Brasil a partir de teorias de estudiosos constitucionais brasileiros, afirma que, mesmo na vigência da Constituição de 1988, visões autoritárias ainda estão presentes na produção acadêmica desses estudiosos: “Even with the transition to democracy made possible by the 1988 Constitution, the conservative-authoritarian views of an important number of constitutional scholars still live on even today, fully 35 years later” (MEYER, 2023, p. 23).

Sob a ótica proposta neste artigo, o que se observou com a pesquisa realizada foram, basicamente, quatro pontos importantes, os quais revelam que é direta a relação entre a evolução do constitucionalismo no Brasil, com a definição e ampliação dos limites impostos ao poder de reforma constitucional nas constituições nacionais, e a construção da identidade democrática brasileira:

- 1) Nas Constituições expressamente não-democráticas de 1824 e 1937, o exercício do poder de reforma do texto constitucional não era limitado por qualquer barreira circunstancial ou material, mas apenas por mecanismos formais.
- 2) Nas Constituições democráticas de 1891, 1934, 1946 e 1967 (EC nº. 1/1969) foram fixadas, em três delas (exceto na de 1891), limites circunstanciais ao exercício do poder de reforma constitucional, caracterizados, especialmente, pela impossibilidade de alteração das constituições na vigência do estado de sítio ou do estado de emergência (1967), e, em todas elas, os limites materiais à mesma atividade, configurados, principalmente, na impossibilidade de alteração da forma de Estado federativa e da forma de governo republicana.
- 3) Na Constituição de 1967 (EC nº. 1/1969), ainda que vigente em um contexto político de golpe militar (1964), os limites circunstanciais e materiais impostos ao poder de reforma constitucional acima descritos foram mantidos, a revelar que a identidade democrática constitucional brasileira estava forjada, ainda que carente de aperfeiçoamento, ampliação e eficácia (política).

- 4) Na Constituição de 1988, os limites circunstanciais e materiais impostos ao poder de reforma constitucional foram ampliados para contemplar a impossibilidade de alteração constitucional na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio e de propostas tendentes a abolir a forma de Estado federativa, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Para além disso, importa ressaltar que a definição da identidade democrática brasileira passa também pela possibilidade constitucional do exercício do controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal em relação às emendas promulgadas, conforme competência outorgada pela Constituição de 1988, afinal, trata-se de poder revisional de atos legislativos praticados por um poder constituído — o Poder Constituinte derivado reformador — para a manutenção da ordem constitucional.

Ademais, examinados, exemplificativamente, acórdãos (e decisão cautelar em um dos casos) proferidos no âmbito de diversas ADIs durante um período de vinte e sete anos, foi possível observar como o Supremo Tribunal Federal valorizou o tema dos limites impostos ao poder de reforma constitucional na Constituição de 1988, reforçando, em parte considerável dessas decisões as balizas materiais prescritas como cláusulas pétreas e a sua imposição como garantia de princípios sabidamente democráticos — pacto federativo, voto direto, secreto, universal e periódico, separação de Poderes e os consagrados direitos e garantias individuais — os quais moldam e consolidam a identidade democrática brasileira construída com o esforço historicamente testemunhado.

## **CONCLUSÃO**

Pelo exposto, conclui-se que existe uma relação direta entre a construção da identidade democrática brasileira e a evolução do constitucionalismo no Brasil, sob a perspectiva dos limites impostos ao poder de reforma constitucional, especialmente, quando se observa que as Constituições brasileiras expressamente não-democráticas de 1824 e 1937 não prescreveram quaisquer barreiras circunstanciais ou materiais ao exercício do poder de reforma do texto constitucional, enquanto que as Constituições democráticas o fazem, fixando e expandindo tais limites, os quais são ampliados na Constituição de 1988.

IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Marcos Egg Freire

De fato, os limites circunstanciais e materiais ao exercício do poder de reforma constitucional fixados nas Constituições brasileiras de 1934, 1946 e 1967 (EC nº. 1/1969) — impossibilidade de alteração das constituições na vigência do estado de sítio ou do estado de emergência (1967) e impossibilidade de alteração da forma de Estado federativa e da forma de governo republicana — foram ampliados na Constituição de 1988, que passou contemplar a impossibilidade de alteração constitucional na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio e de propostas tendentes a abolir a forma de Estado federativa, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

O curioso fato de estarem previstos na Constituição de 1967 (EC nº. 1/1969) limites circunstanciais e materiais impostos ao poder de reforma constitucional, ainda que vigente em um contexto político de golpe militar (1964), apenas revela que a identidade democrática constitucional brasileira estava formada em alguma medida naquela década e que as suas marcas foram ainda mais desejadas e apreendidas em 1988.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. *Revolutionary Constitutions: Charismatic Leadership and the Rule of Law*. Cambridge, MA; London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2019.

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. *Constitucionalismo*. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, 1. ed., abril de 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/98/edicao-1/constitucionalismo>>. Acesso em: 03 de julho de 2023.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARRION, Eduardo K. M. *A revolução francesa e a declaração dos direitos: a revolução francesa e a construção dos direitos*. In: Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, a. 27, n. 106, abr./jun. 1990. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175787/000450707.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03 de julho de 2023.

CAVALCANTI, Amaro. *Regimen Federativo e a Republica Brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

DAWSON, Christopher. *Os deuses da revolução*; com nova introdução de Joseph T. Stuart; introdução Arnold Toynbee; apresentação James Oliver; tradução André de Leones. 1. ed. São Paulo: É Realizações, 2018.

IDENTIDADE DEMOCRÁTICA E CONSTITUCIONALISMO: A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA EVOLUÇÃO DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Marcos Egg Freire

LOUGHLIN, Martin. *Against Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2022.

MEYER, Emilio Peluso Neder. *A decisão no controle de constitucionalidade*. São Paulo: Método, 2008.

\_\_\_\_\_. *Illiberalism in Brazil: from constitutional authoritarianism to bolsonarism*. In: The Journal of Illiberalism Studies vol. 3, n. 2 (2023): 21-41. Disponível em: <https://www.illiberalism.org/illiberalism-in-brazil-from-constitutional-authoritarianism-to-bolsonarism>. Acesso em: 30 de junho de 2023.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 8. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2000.

MOTA, Myrian Becho; BRAICK, Patrícia Ramos. *História: das cavernas ao terceiro milênio*. 1. ed. São Paulo: Moderna, 1997.

ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

RUBINELLI, Lucia. *Constituent Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teorias constitucionais em perspectiva*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). *Crise e desafios da constituição: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.