

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 132

outubro/dezembro – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

Inconstitucionalidade de emendas à Constituição

EDÍLIO FERREIRA

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. O poder constituinte 3. Emendas à Constituição. 4. As cláusulas pétreas e o poder constituinte derivado. 5. A inconstitucionalidade de emendas à Constituição. 6. A inconstitucionalidade formal de emendas à Constituição. 7. A inconstitucionalidade material de emendas à Constituição. 8. Conclusão.

1. Introdução

Compete a todos os entes da Federação “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas” (*Constituição Federal*, art. 23, I).

O Supremo Tribunal Federal tem a competência precípua de ser o guardião da Constituição.

O controle da constitucionalidade visa impedir que preceitos contrários à Constituição tenham eficácia. Destina-se, também, a conferir eficácia plena ao texto constitucional, mediante ação de inconstitucionalidade por omissão.

2. O poder constituinte

O poder constituinte originário é convocado pela nação para, soberanamente, elaborar e promulgar a sua Constituição.

No ensinamento de Paulo Bonavides,

“costuma-se distinguir o poder constituinte originário do poder constituinte constituído ou derivado. O primeiro faz a Constituição e não se prende a limites formais: é essencialmente político ou, se quiserem, extrajurídico. O segundo se insere na Constituição, é órgão constitucional, conhece limitações tácitas e expressas, e se define como poder prima-

cialmente jurídico, que tem por objeto a reforma do texto constitucional” (*Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. Malheiros, 1993. p. 125).

Adverte, nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, na ementa do Mandado de Segurança nº 21.747:

“O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar.”

3. Emendas à Constituição

A Constituição, como manifestação da soberania nacional e como organizadora da vida política, jurídica, econômica e social do país, é um documento permanente. Não pode estar sujeita às ações inopinadas de mandatários que são detentores fugazes do poder. O poder e os mandatários é que devem submeter-se à soberania popular de que a Constituição é depositária.

A Constituição pode ser modificada, sim, por meio de emendas, possibilitando a adequação de suas normas – e não de seus princípios – às novas realidades que se sucedem. A Constituição pode ser alterada por emendas constitucionais, mas não pode ser violentada em seus princípios, em sua estrutura fundamental. É como leciona José Afonso da Silva: “o processo de emendas se reserva a mudanças pontuais e circunstanciais” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5. ed. Revista dos Tribunais, p. 55).

O princípio da supremacia da Constituição e a conseqüente rigidez normativa determinam que o procedimento de sua modificação tenha limitações jurídicas constitucionalmente definidas.

A Constituição de 1988, em seu artigo 60, trata do assunto, dizendo que ela pode ser emendada mediante proposta de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República e de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros. Numa interpretação

sistemática da Constituição (parágrafo único do art. 1º, *in fine*, art. 14, III, e § 2º do art. 61 da CF), há, como defende José Afonso da Silva, a possibilidade da iniciativa popular de proposta de emenda constitucional, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A Constituição, também em seu artigo 60, estabelece os limites circunstanciais, processuais e materiais para que seu texto possa ser modificado.

* *Limites circunstanciais*: a Constituição não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (art. 60, § 1º).

* *Limites processuais*:

a) a proposta de emenda constitucional será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, § 2º);

b) a emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem (art. 60, § 3º);

c) a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º).

* *Limites materiais*: não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, I, II, III e IV).

A respeito dos limites estabelecidos pelo constituinte originário, sintetiza Canotilho:

“Dada a existência de limites formais e materiais, as leis de revisão que não respeitarem esses limites serão respectivamente inconstitucionais sob o ponto de vista formal e material” (*Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra : Almedina. p. 1.145).

Os limites materiais impostos ao rígido procedimento de eventual modificação do texto constitucional – os pontos intocáveis da Constituição – são, também, denominados de *cláusulas pétreas*, *cláusulas de eternidade*, *núcleo temático intangível* ou *cerne inalterável da Constituição*. Eis o que ensina Gilmar Ferreira Mendes sobre a questão:

“Não raras vezes, impõe o constituinte limites materiais expressos à eventual reforma da Lei Maior. Cuida-se das chamadas cláusulas pétreas ou da garantia de eternidade (*Ewigkeitsgarantie*), que limitam o poder de reforma sobre determinados objetos. (...) Tais cláusulas de garantia traduzem, em verdade, um esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profunda mudança de identidade. (...) Tais cláusulas devem impedir, todavia, não só a supressão da ordem constitucional, mas, também, qualquer reforma que altere os elementos fundamentais de sua identidade histórica” (*Controle de Constitucionalidade*. Saraiva, 1990. p. 96, 97 e 98).

4. As cláusulas pétreas e o poder constituinte derivado

É contundente a manifestação do Ministro Carlos Veloso, do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 926-5 – DF, a respeito das cláusulas pétreas e do poder constituinte derivado:

“As matérias que se inscrevem nos incisos do § 4º do art. 60 são intangíveis à mão dos congressistas investidos de poder constituinte derivado. Aliás, poder constituinte derivado, segundo o magistério de Canotilho, não passa de uma paródia.”

A respeito do cerne inalterável da Constituição, assim se manifesta José Afonso da Silva:

“É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: ‘fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado’, ‘fica abolido o voto direto...’, ‘passa a vigorar a concentração de Poderes’, ou ainda ‘fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação...’, ou o *habeas corpus* ou o mandado de segurança...’. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringe a liberdade religiosa ou de comunicação ou outro direito e garantia individual. Basta que a proposta de emenda se

encaminhe ainda que remotamente, ‘tenda’ (emendas *tendentes*, diz o texto), para sua abolição. Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e auto-administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado. Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência de abolir o princípio da separação dos poderes” (op. cit., p. 59).

No exercício do poder constituinte derivado, que, como diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho, é um poder “subordinado, secundário e condicionado”, Deputados Federais e Senadores não podem, portanto, desfigurar a Constituição, com propostas de emendas constitucionais que agridam seus princípios fundamentais e sua estrutura de valores.

5. A inconstitucionalidade de emendas à Constituição

As emendas constitucionais, oriundas de propostas cujo processo de elaboração não tenha cumprido o procedimento constitucionalmente estabelecido (§§ 2º, 3º e 5º do art. 60 da CF) ou tenha infringido, mesmo que remotamente, o núcleo intangível da Lei Maior (§ 4º do art. 60), podem ser declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta de inconstitucionalidade. O descumprimento das normas procedimentais gera inconstitucionalidade formal e a ofensa às cláusulas pétreas origina inconstitucionalidade material.

Em outras palavras, é o que defende José Afonso da Silva:

“Toda modificação constitucional feita com desrespeito do procedimento especial estabelecido (iniciativa, votação, *quorum* etc.) ou de preceito que não possa ser objeto de emenda padecerá de vício de inconstitucionalidade formal ou material, conforme o caso, e assim ficará sujeita ao controle de constitucionalidade pelo Judiciário, tal como se dá com as leis ordinárias” (op. cit., p. 60).

Não é outra a posição da Ordem dos Advogados do Brasil, quando ressalta:

“O art. 60 da Lei Fundamental da

República constitui-se limite material e formal à reforma constitucional, pelo que a inobservância de seus preceitos macula do vício invalável de inconstitucionalidade os atos subseqüentes, inclusive a Emenda que venha ser promulgada em desrespeito ao quanto ali disposto” (Nota Oficial publicada na *Folha de São Paulo*, 18 abr. 1996. p. 10).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem consolidando tal posicionamento doutrinário. Senão, vejamos:

* “As normas de uma Emenda Constitucional, emanadas, que são, de constituinte derivada, podem, em tese, ser objeto de controle, mediante ação direta de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, quando confrontadas com normas elaboradas pela Assembléia Nacional Constituinte (originária) (art. 102, I, *a*)” (Ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 926-5 - DF).

* “As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade” (Ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 466).

* “Emendas à Constituição – que não são normas constitucionais originárias – podem, assim, incidir, elas próprias, no vício da inconstitucionalidade, configurado pela inobservância de limitações jurídicas superiormente estabelecidas no texto constitucional por deliberação do órgão exercente das funções constituintes primárias ou originárias” (Voto do Ministro Celso de Mello, como relator, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 466).

* “Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, I, *a*, da CF)” (Ementa da ADIN nº 939-7 – DF).

É de registrar que o Supremo Tribunal Federal, na vigência da Constituição de 1891, que não previa o controle abstrato, mas somente o controle incidental ou concreto de constitucionalidade, no julgamento do *Habeas*

Corpus nº 18.178, apreciou aspectos da Reforma Constitucional de 1926, concluindo por sua validade.

Têm legitimidade ativa para propor ação de inconstitucionalidade o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembléia Legislativa, o Governador de Estado, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (incisos do *caput* do art. 103 da CF). O cidadão pode, também, fazê-lo indiretamente, desde que solicite a um dos que têm legitimidade, convencendo-o a propor tal ação junto ao Supremo Tribunal Federal.

6. A inconstitucionalidade formal de emendas à Constituição

O não-cumprimento dos limites processuais, quando da apreciação de proposta de emenda constitucional pelas Casas do Congresso Nacional, gera a inconstitucionalidade formal da emenda dela decorrente, podendo ser argüida perante o Supremo Tribunal Federal.

Não cabe, portanto, ação direta de inconstitucionalidade contra proposta de emenda à Constituição. Somente será possível legitimá-la contra emenda constitucional devidamente promulgada. Não há controle abstrato preventivo de constitucionalidade incidente sobre proposições em tramitação no Congresso Nacional. No transcorrer do processo legislativo, o congressista tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança contra possível inconstitucionalidade no próprio andamento procedimental a que se devem submeter as propostas de emenda constitucional e os projetos de lei.

É o que tem entendido o Supremo Tribunal Federal, como podemos observar nas seguintes decisões:

* “A impossibilidade jurídica de controle abstrato preventivo de meras propostas de emenda não obsta a sua fiscalização em tese quando transformadas em emendas à Constituição. Estas – que não são normas constitucionais originárias – não estão excluídas, por isso mesmo, do âmbito do controle *sucessivo* ou *repressivo* de constitucionalidade” (Ementa da ADIN nº 466).

* “Cabimento de mandado de segurança em hipóteses em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer – em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas – que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição” (Ementa do Mandado de Segurança nº 20.257 - DF – decisão com base na Emenda Constitucional nº 1/69).

* “Cabe mandado de segurança, no curso do processo legislativo, contra emenda constitucional que viole o art. 60, § 4º, da Constituição.

A legitimidade ativa é de congressista, cujo direito subjetivo é ofendido, e não de partido político.

...

Convém ressaltar, neste ponto, que mesmo as propostas de emenda à Constituição não estão excluídas, quanto à análise de seu conteúdo material e quanto ao exame dos pressupostos de sua formação, da possibilidade de controle pelo Poder Judiciário” (Mandado de Segurança nº 21.747).

Para sintetizar o que abordamos neste item, nada melhor do que a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“A violação de preceito constitucional, mesmo de caráter estritamente formal, importa em inconstitucionalidade e, portanto, seguindo a doutrina clássica, em nulidade do ato violador” (*Do Processo Legislativo*. 3. ed. Saraiva, p. 243).

Exemplo típico de inconstitucionalidade formal é o que se poderá alegar contra uma possível emenda constitucional decorrente da chamada proposta de emenda da previdência social, cujo substitutivo tinha sido rejeitado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, sendo reapresentado em forma de emenda aglutinativa na qual se inseriram dispositivos do substitutivo rejeitado. A matéria, aprovada pela Câmara dos

Deputados, em forma de emenda aglutinativa, tramita no Senado Federal. Reafirmamos que, se aprovada nos turnos restantes e promulgada como emenda constitucional, padecerá ela do vício de inconstitucionalidade formal, ficando sujeita ao controle normativo abstrato de constitucionalidade, por ter infringido, quando de sua tramitação, um dos limites procedimentais constitucionalmente estabelecidos (art. 60, § 5º).

São enfáticas as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito:

“Diz a Constituição, em seu art. 60, § 5º: ‘A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa’. Como se sabe, em 6 de março, a emenda em questão foi rejeitada.

Logo, não poderia a mesma matéria volver a ser apreciada na presente sessão legislativa. Contudo o foi, inconstitucionalmente, sob a forma de emenda aglutinativa” (Ainda há juízes em Berlim. Artigo publicado na *Folha de São Paulo*, 18 abr. 1996. p. 3).

7. A inconstitucionalidade material de emendas à Constituição

Como assinalamos anteriormente, ressaltando doutrina e jurisprudência pertinentes, o § 4º do artigo 60 da Constituição tornou imunes a qualquer alteração posterior os fundamentos explícitos da estrutura constitucional brasileira. As emendas constitucionais que não respeitarem esses limites serão inconstitucionais sob o ponto de vista material.

A emenda constitucional, por exemplo, que busque a centralização na União de competência originária atribuída aos Estados-membros fere o princípio federativo, definido como cláusula pétreia pelo inciso I do § 4º do artigo 60 da Constituição, gerando inconstitucionalidade material.

É o caso da Emenda Constitucional nº 15, promulgada em 12 de setembro de 1996, que, alterando a redação do § 4º do artigo 18 da Constituição, retira a competência dos Estados-membros para, mediante lei complementar, fixar os requisitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, transferindo-a para a União, num desrespeito flagrante ao princípio federativo.

Relembramos, a respeito, a já citada lição de José Afonso da Silva:

“A autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e auto-administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica a tendência a abolir a forma federativa de Estado”.

No mesmo sentido é o posicionamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, ao opinar unanimemente pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 107, de 1995, nos termos do Parecer do Relator Régis Fernandes de Oliveira:

“Há, efetivamente, um escalonamento de princípios, ordenando-os na ordem de prioridades. Não é por outro motivo que o constituinte elencou no § 4º do art. 60 os fundamentos centrais do sistema normativo brasileiro. Ali imunizou alguns pontos contra toda sorte de alteração posterior. Instituiu o que os doutrinadores chamam de cláusulas pétreas do sistema.

A Federação, por exemplo (inciso I), foi elevada ao nível de categoria central. Não é só a fórmula que diga sobre a extinção dela que deixa de ser objeto da apreciação pelo Congresso Nacional. O que está por detrás do preceito é a intenção subreptícia. A pura revogação da Federação seria evidentemente inconstitucional. Entretanto, não é só isso. É, também, a fórmula que indiretamente ou por meios mais sutis objetive abalar o princípio.”

Emenda Constitucional que fira a autonomia dos entes federados padece do vício de inconstitucionalidade material, passível de controle normativo abstrato de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

A Federação, adaptando à Lei Fundamental de 1988 o ensinamento de Sampaio Dória, é a autonomia recíproca da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a égide da Constituição Federal.

Fazendo o mesmo com relação à lição de Geraldo Ataliba, acrescentaríamos, com fundamento nos artigos 1º, 18 e 60, § 4º, I, da Constituição, que a Federação brasileira se fundamenta na autonomia recíproca, porque autônomos são a União, os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios: cada qual faz as próprias regras de vida e um não faz regras para o outro; logo um não manda no outro, um não é superior ao outro. Não há superioridade, não há hierarquia da União sobre os Estados, sobre o Distrito Federal e sobre os Municípios, nem destes entre si e sobre ela.

Para o Supremo Tribunal Federal, a estabilidade da Federação, “em princípio, a um primeiro exame, não pode ser afetada, sequer, por emenda constitucional” (Ementa da ADIN nº 926-5).

O Supremo Tribunal Federal, na ADIN nº 939-7 – DF, decide sobre a inconstitucionalidade de expressão do § 2º do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 3/93 que, entre outros, violou o princípio da imunidade tributária recíproca “que é garantia da Federação”. O STF, na referida ADIN, declara a inconstitucionalidade material de parte de emenda constitucional, por violar “princípios e normas constitucionais imutáveis”.

Tramita, na Câmara dos Deputados, com Parecer pela admissibilidade, emitido por sua Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a Proposta de Emenda à Constituição nº 89, de 1995, que “dá nova redação ao inciso IV do artigo 29 da Constituição Federal”, alterando o número de Vereadores das Câmaras Municipais e dando aos Tribunais Regionais Eleitorais a competência para fixá-lo.

A referida Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é um atentado à autonomia municipal, que é princípio constitucional (artigos 1º, 18 e 34, VII, c, da CF), pois retira da Câmara Municipal, nos termos da Lei Orgânica, a competência para a fixação do número de Vereadores, nos limites constitucionalmente estabelecidos, passando-a para a Justiça Eleitoral.

Tal Proposta não poderia sequer ser apreciada, pois contraria frontalmente a Constituição que elege, como integrante de seu núcleo temático intangível, a Federação. Os argumentos a respeito foram anteriormente declinados, enfatizando-se o princípio federativo como cláusula pétreia.

Violar o princípio da autonomia municipal, consagrado expressamente pela Constituição, é violar a Federação. É o que tenta fazer a PEC nº 89, de 1995, como fica evidente na Justificativa apresentada por seu autor:

“A elogiável autonomia conferida aos municípios na Constituição atual tem alguns pontos que necessitam revisão.

Um deles, entendemos, está justamente no fato de ser dada aos municípios a competência para estabelecer o número de Vereadores às Câmaras Municipais. A prática comprovou que isso gerou distorções. (...) Ante os fatos, e para evitar excessos ou distorções, entendemos que o número de Vereadores para cada município deve ser fixado por um único Órgão em cada Estado. (...) Quanto ao Órgão, o mais indicado para fixar o número de Vereadores de cada município é o Tribunal Regional Eleitoral do Estado.”

A Proposta pretende, pois, revisar, em alguns pontos, a autonomia municipal, quer restringi-la, em flagrante ofensa ao princípio federativo. Não se revisa, não se restringe princípio constitucional. Proposta de Emenda que procura retirar dos Municípios parcela, “por mínima que seja, da capacidade de auto-organização, de autogoverno e auto-administração, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado”, repetindo o ensinamento de José Afonso da Silva. E, pois, inconstitucional.

Alega seu autor, na Justificativa, que há necessidade de combater “excessos ou distorções”, fazendo-o, no entanto, por meios inconstitucionais. Diríamos, usando expressão do Ministro Marco Aurélio, do STF, que se procura “homenagear o fim, em detrimento do meio”.

Excessos e distorções, porventura existentes, combatem-se pelo exercício pleno da cidadania e não com afronta a princípios constitucionais. Excessos e distorções combatem-se na prática do processo democrático e no respeito à Constituição.

No constitucionalismo brasileiro, os Municípios “desfrutam de uma autonomia similar à dos Estados-membros, visto que não lhes falta um campo de atuação delimitado, leis próprias e autoridade sua. Isto dá ao nosso Município a qualidade de autônomo e, mais do que isto, autônomo por força da própria Constituição” (BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. Saraiva. V. 1, p. 221).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 89, de 1995, representa, também, um retrocesso histórico, ao tentar reduzir o número mínimo de Vereadores de nove para sete. Está voltando ao tempo do Império. Senão vejamos o que preceituava a Lei de 1º de outubro de 1828, na redação original:

“Art. 1º As Câmaras das cidades se comporão de nove membros, e as das villas de sete, e de um Secretário.”

Não se pode aceitar que, a cada excesso ou distorção alegados, se tente mudar a Constituição, ferindo-lhe, inclusive, princípio fundamental, pois “nenhum exegeta que se preze interpretaria o Direito, atribuindo-lhe a instauração de absurdos, incongruências e inocuidades” (Celso Antônio Bandeira de Mello, op. cit.). É lapidar, também, a advertência de Aliomar Baleeiro, fixando regra de hermenêutica constitucional:

“A Constituição não poderá ser interpretada de sorte que ameace a organização federal por ela instituída, ou ponha em risco a coexistência harmoniosa e solidária da União, Estados e Municípios” (*Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 5. ed. Forense, 1977).

Se promulgada, a emenda constitucional decorrente da PEC nº 89, de 1995, por conter vício de inconstitucionalidade material, ao ferir cláusula pétreia (CF, art. 60, § 4º, I), ficará sujeita ao controle de constitucionalidade pelo STF.

8. Conclusão

Compete aos entes federativos “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas”. O poder constituinte originário – a Assembléia Nacional Constituinte – faz a Constituição. É o poder de fato. O poder constituinte derivado é poder constituído. É o poder jurídico, subordinado aos limites circunstanciais (art. 60, § 1º, da CF), procedimentais (art. 60, §§ 2º, 3º e 5º) e materiais, as chamadas cláusulas pétreas (art. 60, § 4º), além de submeter-se aos limites implícitos decorrentes dos princípios constitucionais. A emenda constitucional, proveniente que é do poder constituinte derivado, que desrespeite tais limitações, expressas e implícitas no texto da Lei Maior, ficará sujeita ao controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. Há precedentes jurisprudenciais, já na vigência da Constituição de 1988, em que o STF declara a inconstitucionalidade de dispositivo de emenda constitucional. A emenda constitucional que atente contra o princípio federativo, contra a autonomia dos entes federados, pode, portanto, ser declarada inconstitucional, por ferir o cerne inalterável da Constituição (art. 60, § 4º, I).