

As cláusulas pétreas: a possibilidade de revisão constitucional de vinculações de receitas na área da educação

*Luiz Henrique Urquhart Cademartori**
*Noel Antônio Baratieri***

Resumo

O artigo aborda os limites e as possibilidades de alteração de normas constitucionais que garantem vinculação orçamentária para funções típicas do Estado tais como a Educação Pública. O problema é saber se uma emenda constitucional supressiva da referida garantia orçamentária seria constitucional ou não. A hipótese que se suscita neste estudo procura delinear em que medida seria inconstitucional tal adoção, posto que estaria restringindo, indiretamente, um direito fundamental, no caso o direito à educação, mas, ao mesmo tempo, esta simples constatação encontraria entraves sob a ótica de uma democracia intergeracional. Considera-se, de uma parte, o direito à educação é protegido, originariamente, no âmbito constitucional brasileiro como cláusula pétrea, mas, de outra, gerações futuras ou problemas conjunturais governamentais posteriores à 1988 podem questionar a legitimidade de normas fundamentais originadas em contexto sociopolítico anterior. Para o desenvolvimento deste trabalho, primeiramente analisam-se as cláusulas pétreas e os limites ao poder reformador. A seguir, estudam-se as referidas cláusulas e a sua evolução constitucional. Posteriormente, faz-se uma análise da constitucionalidade de eventual emenda que suprima a vinculação obrigatória de receitas para a educação sob o prisma da proibição de retrocesso.

Palavras chave: Cláusulas pétreas. Constituição. Educação. Retrocesso. Receitas públicas.

Recebido em: 10/08/2017 | Aprovado em: 17/09/2017

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v31i2.7837>

* Pós-doutorado pela Universidade de Granada – Espanha; Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atuou como Assessor Especial da Procuradoria Geral de Justiça de Santa Catarina de 2005 a 2006; Foi Avaliador Ad Hoc de Cursos de Direito pelo MEC/INEP entre 1998 e 2013. Atualmente atua como Secretário de Aperfeiçoamento Institucional da SEAI (Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional) junto ao Gabinete da Reitoria da Universidade Federal de Santa Catarina e como Editor da Revista Sequência - Estudos Jurídicos e Políticos do PPGD UFSC; Consultor na área de Direito Administrativo. Coordenador dos Projetos de Pesquisa: Direito Administrativo e Constitucionalismo e Modelagem e Compreensão dos Sistemas Sociais: Direito, Estado, Sociedade e Política. E-mail: luiz.cademartori@gmail.com

** Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Especialista em Direito Administrativo pelo CESUSC/Florianópolis. Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina. Advogado. Consultor do Portal Gestão Pública Online (GPO). E-mail: noel@baratieriadvogados.com.br

Introdução

Na seara das discussões constitucionais, nos últimos tempos, vem aflorado um profícuo debate de significativa relevância, que está em curso tanto no meio acadêmico e jurisprudencial quanto no âmbito da gestão pública: trata-se da polêmica questão acerca da revisão da Constituição no que tange à vinculação, portanto obrigatoriedade, de transferência de parcela de receitas orçamentárias em áreas como a Educação Pública. O problema é saber se uma emenda constitucional supressiva da referida garantia orçamentária seria constitucional ou não. A hipótese que se suscita neste estudo procura delinear em que medida seria inconstitucional tal adoção, posto que estaria restringindo, indiretamente, um direito fundamental, no caso o direito à educação, mas, ao mesmo tempo, esta simples constatação encontraria entraves sob a ótica de uma democracia intergeracional.

De uma parte, o direito à educação é protegido, originariamente, no âmbito constitucional brasileiro como cláusula pétrea, mas, de outra, gerações futuras ou problemas conjunturais governamentais posteriores à 1988 podem questionar a legitimidade de normas fundamentais originadas em contexto sociopolítico anterior.

Considerando esse cenário, o presente estudo analisa primeiramente as cláusulas pétreas e os limites ao poder reformador. A seguir, estudam-se as referidas cláusulas e a sua evolução constitucional. Posteriormente, faz-se uma análise da constitucionalidade de eventual emenda que suprima a vinculação obrigatória de receitas para a educação sob o prisma da proibição de retrocesso.

Cláusulas pétreas: limites ao poder reformador

A Constituição Federal brasileira¹ é marcada pela supremacia² e rigidez de suas normas cuja finalidade precípua é a própria estabilidade constitucional. Neste tipo de Constituição, o poder reformador – conferido ao poder constituinte derivado – sofre limitações. Assim posto, a alteração da Constituição exige

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: DOU, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

² Apontam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento que: “(...) a supremacia da Constituição impõe que as mudanças no texto constitucional sejam mais difíceis do que a elaboração da legislação ordinária. Esta exigência de rigidez constitucional possibilita o entrincheiramento das decisões do poder constituinte originário, o que serve à proteção de valores considerados fundamentais, cuja alteração ou supressão pelas maiorias é dificultada ou mesmo impedida” (SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Di-reito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 280).

procedimento formal e material diferenciado. Neste caso, o procedimento para qualquer alteração constitucional é consideravelmente mais dificultado que para a criação ou alteração de normas infraconstitucionais³.

Para assegurar a estabilidade constitucional foi instituída no seu âmago e em caráter originário, a figura das cláusulas pétreas⁴. Estas correspondem aos limites materiais ao poder de reforma. Por conta delas, ficam subtraídas do poder constituinte derivado determinadas decisões especificadas no art. 60, §4º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)⁵. Assim, ainda que existam maiorias qualificadas necessárias à aprovação de reformas constitucionais, há determinadas matérias que são retiradas do alcance do legislador reformista⁶.

As cláusulas pétreas asseguram a imutabilidade de certos valores constitucionais⁷. Preservam, também, a identidade da sua obra sacramentada pelo

³ Registra Marcos Augusto Maliska que: “A Constituição contém as normas fundamentais sobre a organização e o exercício do poder estatal, as tarefas estatais e os direitos fundamentais. As normas constitucionais, por sua vez, se caracterizam por possuírem um processo diferenciado de alteração, por vincularem o poder público, bem como por possuírem supremacia em relação às demais normas, em especial às leis. Igualmente a Constituição expressa o conteúdo e o significado da ordem política, caracterizando o estado político e cultural da comunidade. A legitimidade da ordem constitucional encontra-se na vinculação do domínio político com as normas sociais e no significado das condições de existência individual. A Constituição é um símbolo de unidade estatal e do bem comum. Sob o aspecto aqui em análise, a Constituição é considerada na condição de norma das demais normas. A conformidade constitucional do ordenamento jurídico é condição fundamental para a preservação das características da Constituição, nos termos como o constitucionalismo moderno as definiu” (MALISKA, Marcos Augusto. *Fundamentos da Constituição: abertura, cooperação, integração*. Curitiba: Juruá, 2013, p. 60-61).

⁴ “O STF já assentou o entendimento de que é admissível a ação direta de inconstitucionalidade de emenda constitucional, quando se alega, na inicial, que esta contraria princípios imutáveis ou as chamadas cláusulas pétreas da Constituição originária (art. 60, § 4º, da CF). Precedente: ADI 939 (RTJ 151/755)”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). ADI 1.946 MC. Rel. Min. Sydney Sanches, j. 29-4-1999, P, DJ de 14-9-2001).

⁵ A Constituição Federal de 1988 fixou as cláusulas pétreas no seu art. 60, §4º: “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: DOU, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017).

⁶ Apontam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento que: “De acordo com a teoria convencional, reverter alguma decisão salvaguarda por um limite material só seria possível por meio de uma ruptura, decorrente de nova manifestação do poder constituinte originário. A doutrina brasileira vem chamando esses limites de *cláusulas pétreas*. Na Alemanha, eles são conhecidos como *cláusulas de eternidade*” (SARMENTO, SOUZA NETO, 2013, p. 291).

⁷ Destaca Celso de Mello: “Assentado, desse modo, que as emendas à Constituição não podem transgredir a cláusula de salvaguarda que protege as matérias referidas no §4º do art. 60 do estatuto constitucional, cabe advertir que, em ocorrendo tal ofensa às cláusulas pétreas, legitimar-se-á a intervenção tutelar do Poder Judiciário, cuja função precípua – presente esse contexto – consiste em fazer prevalecer a vontade soberana do constituinte originário, mantendo íntegro o núcleo consubstanciador das decisões políticas fundamentais adotadas no âmbito do Estado e cuja inobservância compromete o alto significado que deve representar, nas sociedades democráticas, o texto da Lei Fundamental, que não pode ser conspurcado em sua essência, que não pode ser vulnerado em seu espírito, sob pena de tal desrespeito acarretar-lhe um irreparável déficit de legitimidade político-social”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 2.381 RS. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Brasília: STF, 20/06/2001, p. 157-158).

constituente originário. Elas objetivam a proteção aos pilares centrais da Constituição⁸.

Também cumpre ressaltar que tais cláusulas merecem proteção quanto a atuação legislativa do poder constituinte derivado. Este que poderia, em tese, provocar alterações constitucionais ofensivas aos valores fundamentais do núcleo de identidade da Constituição, encontra, no entanto, restrições por conta das cláusulas pétreas. Assim, o poder constituinte derivado sofre uma série de restrições na sua atuação reformista. Ele não possui as características que são conferidas ao poder constituinte originário, pois é, precisamente, derivado, subordinado e condicionado⁹. O seu fundamento de validade é sempre remetido à Constituição, bem como o seu poder de atuação encontra-se submetido aos limites traçados pelo poder constituinte originário. A sua ação legislativa, portanto, deve ser exercida em conformidade com os procedimentos traçados na mesma Lei Maior¹⁰.

O exercício desse poder constituinte derivado, para realizar alterações formais na Constituição, poderá adotar os seguintes caminhos traçados por ela mesma: a) as emendas constitucionais¹¹; b) incorporações de tratados interna-

⁸ Neste sentido, destaca Paulo Gustavo Gonet Branco: “O significado último das cláusulas de imutabilidade está em prevenir um processo de erosão da Constituição. A cláusula pétrea não existe tão só para remediar situação de destruição da Carta, mas tem a missão de inibir a mera tentativa de abolir o seu projeto básico. Pretende-se evitar que a sedução de apelos próprios de certo momento político destrua um projeto duradouro” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 5 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 295).

⁹ O STF já decidiu: “O poder constituinte derivado não é ilimitado, visto que se submete ao processo consignado no art. 60, § 2º e § 3º, da CF, bem assim aos limites materiais, circunstanciais e temporais dos parágrafos 1º, 4º e 5º do aludido artigo. A anterioridade da norma tributária, quando essa é gravosa, representa uma das garantias fundamentais do contribuinte, traduzindo uma limitação ao poder impositivo do Estado.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Recurso Extraordinário (RE) nº 587.008 - São Paulo*. Rel. Min. Dias Toffoli (com repercussão geral). Brasília: STF, 2/2/2011. DJE de 6-5-2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622600>>. Acesso em: 10 set. 2017. Vide BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº ADI 939-7 - Distrito Federal*. Rel. Min. Sydney Sanches. 15/12/1993. DJ de 18-3-1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em: 10 set. 2017).

¹⁰ Já assentou o STF: “A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de "originário") não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.356 - Distrito Federal*. Brasília: STF, 25/11/2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623127>>. Acesso em: 10 set. 2017. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.362 - Distrito Federal*. Rel. Min. Ayres Britto. Brasília: STF, 25/11/2010. DJE de 19-5-2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623128>>. Acesso em: 10 set. 2017).

¹¹ Art. 60, CF/1988 (BRASIL, 1988).

cionais de direitos humanos por procedimento agravado¹²; e, c) a revisão constitucional¹³. Estes, então, são os únicos mecanismos constitucionais conferidos ao poder reformador.

O poder constituinte originário tratou de estabelecer uma série de limites formais¹⁴ ao poder constituinte derivado. Os limites são relativos ao procedimento como pode ser alterado o texto constitucional. São os limites formais que fixam as dificuldades para a mudança da Constituição. Evidentemente, quanto maiores as exigências formais para a mudança constitucional, menores serão as chances de alterações da mesma. Os limites formais envolvem quem pode propor as mudanças; quem deve aprová-las; o número de votações, o intervalo e o quórum necessário, para aprovação da modificação da Constituição. Eles estão positivados no art. 60, *caput* e parágrafos 2º e 3º do texto constitucional de 1988.

O primeiro deles envolve o poder de iniciativa. Podem formular propostas de emendas à Constituição: a) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal¹⁵; b) ao Presidente da República¹⁶; c) mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros¹⁷. Constata-se que, diferente do que ocorre em relação aos projetos de leis infraconstitucionais, os senadores ou deputados, individualmente, não podem apresentar proposta de emenda à Constituição. A razão desta limitação formal é esclarecida por Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento¹⁸: “Para que seja apresentado projeto de emenda à Constituição é necessário que haja uma percepção minimamente difundida de que a Constituição deva mudar”.

A segunda regra mais importante para manter a higidez constitucional dispõe sobre a maioria exigida para a aprovação de emendas. Os projetos de lei or-

¹² Art. 5º, §3º, CF/1988 (BRASIL, 1988).

¹³ Art. 3º, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), CF/1988 (BRASIL, 1988).

¹⁴ Apontam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento que: “As constituições, ao regularem a sua própria mudança, impõem limites ao poder reformador. Tais limites podem ser de diversas naturezas: *formais*, os que dizem respeito ao procedimento necessário para alterar a Constituição e aos agentes nele envolvidos; *circunstanciais*, os que estabelecem momentos específicos, de crise institucional, em que a Constituição não pode ser modificada; *temporais*, os que preveem intervalos mínimos para mudanças na Constituição, ou impedem alterações do texto constitucional até escoado um determinado prazo de vigência do mesmo; e *materiais*, os que vedam certas deliberações do poder constituinte derivado” (SARMENTO, SOUZA NETO, 2013, p. 281).

¹⁵ Art. 60, I, CF/1988 (BRASIL, 1988).

¹⁶ Art. 60, II, CF/1988 (BRASIL, 1988).

¹⁷ Art. 60, III, CF/1988 (BRASIL, 1988).

¹⁸ SARMENTO, SOUZA NETO, 2013, p. 287.

dinária são aprovados por maioria simples¹⁹ e os projetos de lei complementar por maioria absoluta²⁰. Já a proposta de emenda, depois de discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considera-se aprovada se obtiver, em ambos, 3/5 dos votos dos respectivos membros²¹. O *quorum* não se refere ao número de parlamentares presentes em cada sessão, mas ao número de integrantes de cada casa legislativa.

Para aprovação de lei ordinária, é necessário turno único²². Para aprovação de emendas à Constituição, exige-se que a votação ocorra em dois turnos. Cada Casa Legislativa deve aprovar duas vezes a mudança constitucional. A votação em dois turnos visa possibilitar que haja maior possibilidade de debate, negociação e reflexão sobre as reformas. Dada a relevância do tema, entre uma votação e outra, pode existir até a mudança de voto. A reflexão acerca do conteúdo da proposta de emenda pode conduzir o parlamentar a alterar o sentido da votação. Por isso, é exigível que haja um intervalo mínimo entre as votações.

A emenda aprovada é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem²³. A proposta de emenda constitucional não é submetida à sanção ou veto do Presidente da República.

O poder constituinte derivado também sofre limitações circunstanciais²⁴. Em contexto de grave crise institucional, como é o caso de vigência de intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa, é vedada aprovação de reformas constitucionais. Neste caso, não existiria a tranquilidade necessária para adoção de alterações em situações de tal magnitude.

Há, por último, as limitações temporais, as quais são atribuídas para conferir maior estabilidade à Constituição. As referidas limitações visam impedir ou dificultar mudanças prematuras no texto constitucional. Por isso, é fixado um tempo mínimo para que a ordem constitucional possa ser avaliada. Neste sentido, foi fixado que a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou

¹⁹ Art. 47, CF/1988 (BRASIL, 1988).

²⁰ Art. 69, CF/1988 (BRASIL, 1988).

²¹ Art. 60, §2º, CF/1988 (BRASIL, 1988).

²² Art. 65, CF/1988 (BRASIL, 1988).

²³ Art. 60, §3º, CF/1988 (BRASIL, 1988).

²⁴ Art. 60, §1º, CF/1988 (BRASIL, 1988).

havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa²⁵.

Os limites ao poder reformador são juridicamente vinculantes. Os jurisdicionados podem inclusive provocar o Poder Judiciário para exercitar o controle abstrato ou concreto de constitucionalidade. A violação delas enseja a intervenção judicial, para o restabelecimento da ordem constitucional violada. Há, inclusive, a possibilidade excepcional de controle preventivo de constitucionalidade das emendas constitucionais. O Supremo Tribunal Federal²⁶ já admitiu mandado de segurança impetrado por parlamentares para exercer o controle judicial de propostas de emendas à Constituição que violavam preceitos constitucionais que limitavam atuação do poder reformador²⁷.

Conforme visto, o poder de reforma derivado sofre limitações intransponíveis, definidos como cláusulas pétreas inseridas na Constituição. Porém, as cláusulas pétreas não podem inviabilizar a mutabilidade dos contextos sociais e políticos sob sua égide sem que isto acarrete graves distorções, conforme se analisa a seguir.

²⁵ Art. 60, §6º, CF/1988. Nesta linha, já decidiu o STF: “Não ocorre contrariedade ao § 5º do art. 60 da Constituição na medida em que o presidente da Câmara dos Deputados, autoridade coatora, aplica dispositivo regimental adequado e declara prejudicada a proposição que tiver substitutivo aprovado, e não rejeitado, ressalvados os destaques (art. 163, V). É de ver-se, pois, que tendo a Câmara dos Deputados apenas rejeitado o substitutivo, e não o projeto que veio por mensagem do Poder Executivo, não se cuida de aplicar a norma do art. 60, § 5º, da Constituição. Por isso mesmo, afastada a rejeição do substitutivo, nada impede que se prossiga na votação do projeto originário. O que não pode ser votado na mesma sessão legislativa é a emenda rejeitada ou havida por prejudicada, e não o substitutivo que é uma subespécie do projeto originariamente proposto. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de Segurança (MS) 22.503 - Distrito Federal*. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília: STF, 8/5/1996. DJ de 6-6-1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>>. Acesso em 10 set. 2017).

²⁶ O STF admitiu a possibilidade de controle de constitucionalidade das emendas constitucionais: “Não há dúvida de que, em face do novo sistema constitucional, é o STF competente para, em controle difuso ou concentrado, examinar a constitucionalidade, ou não, de emenda constitucional – no caso a n. 2, de 25 de agosto de 1992 – impugnada por violadora de cláusulas pétreas explícitas ou implícitas”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 830-7 - Distrito Federal*. Relator Min. Moreira Alves. Brasília: STF, 14/4/1993. DJ de 16 set. 1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>>. Acesso em 10 set. 2017.).

²⁷ Destaca Celso de Mello que as emendas à Constituição podem sofrer controle de constitucionalidade: “Emendas à Constituição, por isso mesmo, podem, também elas, incidir no vício de inconstitucionalidade, quando desrespeitadas, pelo Congresso Nacional, as limitações jurídicas superiormente estabelecidas no texto da Carta Política, por deliberação do órgão exercente das funções constituinte primárias ou originárias (...)” (BRASIL, STF, ADI n. 2.381, p. 155).

As cláusulas pétreas e a evolução constitucional

Existem diversos argumentos jurídico-políticos de defesa das cláusulas pétreas. Um deles afirma que a criação da Constituição é obra do próprio povo, o qual - na qualidade de titular do poder constituinte originário -, se responsabilizou, mediante a delegação de poderes aos seus representantes, pela sua aprovação. Tal, argumento, entretanto, não é suficiente para a defesa da imperatividade daquelas cláusulas. No caso do Brasil, no contexto atual, a maioria dos cidadãos não participou da eleição dos constituintes responsáveis pela elaboração e aprovação da Constituição de 1988. Naquele ano, muitos dos brasileiros de hoje eram juridicamente incapazes ou relativamente incapazes, ou ainda, sequer nascidos. Por isso, não é razoável que uma dada geração, num determinado momento histórico, adote decisões vinculantes para gerações futuras, impedindo o legislador reformador de alterar a Constituição²⁸.

Outro argumento utilizado é o de que a limitação material ao poder reformador da Constituição tem a função de garantir a permanência da sua própria identidade. Ou seja, ela pode ser alterada, mas não pode deixar de sê-lo no seu núcleo fundamental, definidor das feições centrais dessa mesma Constituição²⁹. Nesta linha, destaca Carl Schmitt que a revisão não poderia, de modo algum, afetar a continuidade e a identidade da Constituição:

²⁸ Para Paulo Gustavo Gonet Branco, as gerações futuras podem convocar o poder constituinte originário para conferir-lhes uma nova Constituição: “Na realidade, a se aceitar o argumento, a geração seguinte não se vê inexoravelmente presa às decisões da geração anterior. Ela as segue enquanto entender que o deve. Nada impede que o povo, fazendo-se ouvir por meio de manifestação do poder constituinte originário, rompa com as limitações impostas pela Constituição em vigor e se dê um outro diploma magno. Enquanto isso não ocorre, o que se pode dizer é que a geração subsequente à que editou a Constituição com as suas limitações materiais concorda com elas. Anuência que adviria do fato de não exercer o poder constituinte originário” (BRANCO; COELHO; MENDES, 2010, p. 293).

²⁹ Destaca Gilmar Mendes: “Não se pode negar que a aplicação ortodoxa das cláusulas pétreas, ao invés de assegurar a continuidade do sistema constitucional, pode antecipar a sua ruptura, permitindo que o desenvolvimento constitucional se realize fora de eventual camisa de força do regime de imutabilidade.

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

As questões que envolvem as cláusulas pétreas são objeto desse intenso debate doutrinário, a evidenciar sua marcante complexidade. Admiti-las, por certo, implica uma restrição significativa à atividade legislativa ordinária e mesmo ao Poder Constituinte Derivado. Mas tal como estão postas em nosso sistema, estabelecem limites à reforma constitucional que não têm o condão de fixar uma restrição insuperável ao exercício da democracia parlamentar. As possibilidades da atividade legislativa ordinária ou reformadora, ainda que dentro dos limites constitucionais à revisão, são muito amplas. O que há, por certo, ao nos atermos às restrições impostas pelo constituinte originário à reforma constitucional, é um dever de consistência nas formulações que procuram justificar a compatibilidade de determinada alteração constitucional com as cláusulas de imutabilidade”. (BRASIL, STF, ADI n. 2.381, p. 128-129).

Os limites da faculdade de reformar a Constituição resultam do bom entendimento do conceito de reforma constitucional. Uma faculdade de reformar a Constituição atribuída por uma normatização constitucional, significa que uma ou várias regulações constitucionais podem ser substituídas por outras regulações constitucionais, mas apenas sob o pressuposto de que permaneçam garantidas a identidade e a continuidade da Constituição considerada como um todo. A faculdade de reformar a Constituição contém, pois, tão-somente a faculdade de praticar, nas disposições constitucionais, reformas, adições, refundições, supressões, etc; porém mantendo a Constituição (...) ³⁰

A Constituição deve estar em harmonia com a realidade vivenciada no seu aspecto dinâmico. Ela deve manter-se sempre aberta e mutável, para poder ser atualizada constantemente às diversas demandas do devir social. O texto constitucional não pode ficar imune às mudanças ocorridas no mundo real. Registra Adriano San'Ana Pedra ³¹ que “As mudanças constitucionais são necessárias como meio de preservação e conservação da própria Constituição, visando ao seu aperfeiçoamento, buscando, em um processo dialético, alcançar a harmonia com a sociedade”. A Constituição não pode afastar-se da realidade social. Esta encontra-se em constante mutação e evolução.

A atualização da Constituição pode esbarrar nas limitações absolutas provocadas pelas cláusulas pétreas. Porém, os limites materiais desenhados por tais cláusulas não podem obstar a evolução constitucional no seu aspecto mais amplo e condizente com novos desafios sociais e geracionais. Por ser assim, as gerações futuras não podem ficar impedidas de promover alterações na Constituição. Ou seja, elas não podem ficar vinculadas a decisões que não adotaram.

No caso da Constituição de 1988, como já salientado, muitos dos que hoje podem pleitear as suas mudanças sequer eram nascidos na data da sua aprovação e promulgação. Aqui se ingressa na discussão sobre a legitimidade da geração que aprovou a Constituição de 1988 consagrar decisões irreversíveis e válidas para gerações futuras. Uma geração que, em boa parte, já está dando lugar às mais recentes, não se legitimaria ao ditar os rumos das atuais gerações e as vindouras.

Sobre o tema, apontam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento ³² que:

³⁰ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, Trad. De Francisco Ayala, Madrid: Alianza, 1996, p. 121.

³¹ PEDRA, Adriano San'Ana. Reflexões sobre a teoria das cláusulas pétreas. *Revista de informação legislativa*, v. 43, n. 172, p. 135-148, out./dez. 2006, p. 136.

³² SARMENTO; SOUZA NETO, 2013, p. 294.

(...) mesmo que se considere que o ato constituinte significa uma afirmação soberana do poder popular, a incompatibilidade com a democracia persistiria: a Constituição vincula as gerações futuras, as quais passam a se submeter a decisões que não tomaram. O problema se agrava quando o constituinte derivado se subordina a limites materiais, os quais compõem o núcleo imutável da Constituição: além de ser governado por normas que não criaram, as gerações futuras não podem modificá-las sequer por maiorias qualificadas.

A temática envolve diretamente a democracia intergeracional. Uma geração não pode obstar que outra promova mudanças constitucionais substanciais naquilo que julga ser o mais conveniente a ela própria.

É importante consignar que as gerações passadas, não podem determinar uma realidade institucional totalmente imutável imposta às gerações futuras. Por outro lado, as cláusulas pétreas podem ser utilizadas por organizações corporativas visando inibir, no futuro, a reversão de privilégios elevados ao texto constitucional³³.

O art. 60, §4º, da Constituição, não pode ser interpretado no sentido da vedação absoluta a qualquer alteração nos temas arrolados em seus incisos. Nestes termos destaca Adriano San'Ana Pedra que:

(...) se a sociedade não aceita mais determinada norma constitucional, deve-se permitir a mudança na Constituição, a sua adaptação às novas necessidades da sociedade, aos novos impulsos, às novas forças, sem que para isso seja necessário recorrer à revolução, o que provocaria uma ruptura no ordenamento jurídico e uma nova Constituição³⁴

As cláusulas pétreas não podem impedir a Constituição de acompanhar a evolução social. Elas não podem servir de salvaguarda para a estagnação da Lei Maior. Não se apregoa a abolição da Constituição, mas sim a adoção de uma forma de interpretação que viabilize a permanente atualização das suas normas naquilo que não desfigure seu núcleo essencial.

³³ Apontam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento que: "(...) As cláusulas pétreas, nesta perspectiva, não devem se estender à proteção de interesses corporativos, à garantia de privilégios dos grupos que prevaleceram na arena constituinte, ou ao entrenchamento de posições ideológicas polêmicas que então se sagraram vencedoras". (SARMENTO; SOUZA NETO, 2013, p. 299).

³⁴ PEDRA, 2006, p. 146.

A revisão de vinculações obrigatórias de receitas na educação

As normas constitucionais definidoras de direitos e garantias fundamentais, como sabido, possuem aplicação imediata, nos termos do artigo 5º, § 1º, CF/1988. Segundo algumas correntes principialistas, como as de Alexy, são mandados de otimização, os quais impõem aos poderes constituídos um conjunto de ações voltadas à obtenção, conforme possibilidades fáticas ou jurídicas, da maior eficácia possível dos direitos fundamentais. Assim, todos os poderes constituídos encontram-se vinculados à concretização de tais direitos. Nesse sentido, a função de regulamentação e de concretização conferida ao legislador sofre limitação material e formal³⁵, produzindo, necessariamente, duplo sentido: 1) negativo – a vedação à criação de atos legislativos afrontosos aos direitos fundamentais; e 2) positivo – a vinculação à conformação positiva da Constituição, mediante a produção de normas jurídicas que sejam material e formalmente compatíveis com a Constituição Federal³⁶.

O legislador encontra-se sujeito, portanto, aos parâmetros constitucionais. Nenhuma de suas escolhas legislativas poderá distanciar-se da orientação da Carta Constitucional³⁷, sob pena de sua produção normativa se sujeitar ao controle de constitucionalidade eventualmente impetrado. Os direitos fundamentais, por seu turno, possuem uma eficácia dirigente em relação aos órgãos estatais, pois cabe a estes a obrigação permanente de realização destes mesmos direitos.

Agora a questão que se coloca é: o fim da vinculação orçamentária na esfera da educação seria inconstitucional, uma vez que estaria infringindo cláusula pétrea? Essa é uma discussão que, pela sua peculiaridade e complexidade, demanda avaliação percuciente e isenta, no maior grau possível, dos seus aspectos ideológicos. De uma parte, não se pode negar que tais normas constitucio-

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 326-327.

³⁶ SARLET, 2001, p. 328-329.

³⁷ PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de Serviços Públicos*. 2. ed., ver. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 329-330.

nais tiveram o mérito de elevar as verbas para aplicação na educação³⁸. Porém, pesquisas indicam que a vinculação de receitas orçamentárias não implicou melhoria na qualidade dos referidos serviços públicos³⁹.

Diante disso, os defensores da revisão constitucional para eliminar a vinculação orçamentária sustentam basicamente dois argumentos. Em primeiro lugar, os gestores públicos ficam completamente acomodados, quanto a maiores desafios ou busca de eficiência ou inovação na sua respectiva administração, em função da garantia de recursos financeiros que inevitavelmente serão destinados para as suas referidas áreas. Isto porque, independente da produtividade alcançada, há a vinculação obrigatória de receita programada na legislação orçamentária. Esta, então, acabaria prejudicando a maximização dos princípios da eficiência e da eficácia nas gestões públicas ligadas ao referido serviço. Em segundo lugar, não é possível imaginar que todos os entes federativos estaduais (26) e municipais (mais de 5.500) devam destinar o mesmo percentual mínimo de suas receitas à educação em todos os seus orçamentos anuais considerando-se a disparidade social e estrutural de cada um deles.

Sustenta-se, assim, que seria perfeitamente adequada uma reforma constitucional para estabelecer, conforme as demandas individualizadas de cada pessoa política da federação, o percentual da receita tributária necessário para a execução de programas e projetos ligados às referidas áreas. Os gestores teriam que prestar contas à sociedade civil acerca de suas prioridades, bem como das suas alocações orçamentárias em educação, por exemplo.

A estratégia de vincular parte do orçamento público a determinada função de governo (tal como educação ou saúde, dentre outras) é um mecanismo capaz

³⁸ A Constituição Federal, em seu art. 212, fixa os percentuais obrigatórios da receita decorrentes de impostos que deve ser aplicada em educação: “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

³⁹ Destacam Cassiano Ricardo Dalberto, Gabriel Teixeira Ervilha, Liana Bohn e Adriano Provezano Gomes: “Nesse ínterim, o Brasil apresentou alto nível de ineficiência na gestão dos gastos/investimentos em educação e saúde, bem como na ainda presente desigualdade de renda, colocando-o na 59ª posição no IDH ajustado pela eficiência (IDHE) entre os 74 países que participam do *ranking*. Isso significa uma perda de quinze posições no índice original, no qual o país já ocupa uma posição intermediária, ou seja, a ineficiência aqui representa em quanto a sociedade é penalizada em termos de perda de bem-estar social para além da mera riqueza monetária.

Desta forma, mesmo destacando-se como país emergente, muito deve ser feito para que os recursos destinados aos serviços essenciais sejam melhor geridos, proporcionando resultados visíveis tanto na sociedade, quanto nos indicadores oficiais” (BOHN, Liana; DALBERTO, Cassiano Ricardo; ERVILHA, Gabriel Teixeira; GOMES, Adriano Provezano. Índice de desenvolvimento humano eficiente: uma mensuração alternativa do bem-estar das nações. *Revista pesquisa e planejamento econômico - PPE*, v. 45, nº. 2, ago. 2015, p. 359).

de viabilizar as metas governamentais estabelecidas para os respectivos setores. Entretanto, não se pode esquecer que a vinculação, por ser prévia, universal e indiscriminada, provoca distorções na alocação de recursos, comprometendo sobremaneira a otimização do retorno da despesa pública.

Entretanto, em que pese a argumentação desenvolvida pelos defensores da desvinculação orçamentária das despesas de educação, não há como o poder constituinte derivado fazê-la sem atentar contra a própria Constituição. A obra legislativa, neste caso, seria, por certo, inconstitucional, eis que encontra cláusula pétrea que tutela o direito fundamental à educação. E não há realização de tal direito sem a garantia de recursos orçamentários para a sua concretização. Suprimir a garantia orçamentária implica outorga de liberdade ao legislador ordinário de dispor normativamente a respeito de acordo com a sua discricionariedade política que, a depender da sua visão ideológica sobre o papel e as obrigações das funções estatais, poderia acarretar graves retrocessos sociais em setores de reconhecida carência, sob os mais diversos olhares políticos, tais como a educação pública.

O Estado Social de Direito, ou suas atuais configurações interventivas, jamais poderá ficar imune às transformações econômicas e sociais ocorridas no mundo real. Assim, de um lado, se tem a necessidade de serem concretizados os direitos sociais assegurados constitucionalmente. De outro, é verificada uma realidade socioeconômica altamente desfavorável, como o demonstra a atual crise fiscal do Estado brasileiro, dentre outros, na cena internacional.

Porém, ainda que o Estado Social, na sua modelagem institucional adotada no Brasil pela Constituição de 1988, encontre-se submetido a uma grave crise econômica pelo descontrole de receitas, os agentes públicos devem empreender todos os esforços para impedir as diversas formas de degradação social oriundas de medidas, por ventura, regressivas. É o caso da observância ao princípio da proibição do retrocesso, o qual decorre de forma implícita dos seguintes mandamentos interpretativos, retirados do ordenamento jurídico-constitucional:

- a) o princípio do Estado Democrático e Social de Direito, o qual exige um patamar mínimo de segurança jurídica e de proteção da confiança, visando a uma total segurança contramedidas retroativas;
- b) o princípio da dignidade da pessoa humana, que na sua perspectiva negativa, reprime medidas tendentes a afetar as políticas públicas que asseguram a existência condigna para todos;

- c) o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais⁴⁰ que exige uma proteção também contramedidas de caráter retrocessivo;
- d) as medidas específicas, previstas na Constituição, que asseguram a proteção contramedidas de caráter retroativo (proteção dos direitos adquiridos, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito);
- e) o princípio da proteção da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito, que impõe ao Poder Público o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas;

Nesse sentido, registra Ingo Wolfgang Sarlet⁴¹ que:

(...) além de estarem incumbidos de um dever permanente de desenvolvimento, concretização e proteção eficiente dos direitos fundamentais (inclusive e, no âmbito da temática versada, de modo particular os direitos sociais), os órgãos estatais não podem – em qualquer hipótese – suprimir pura e simplesmente direitos sociais ou, o que praticamente significa o mesmo, restringir os direitos sociais de modo a invadir o seu núcleo essencial ou atentar, de outro modo, contra as exigências da proporcionalidade e de outros princípios fundamentais da Constituição.

Assim, o núcleo essencial dos direitos sociais já concretizados pelo ente estatal não pode ser suprimido, sob pena de afronta ao citado princípio constitucional da proibição do retrocesso. Portanto, “a liberdade de conformação do legislador e a inerente auto-reversibilidade encontram limitação no núcleo essencial já realizado”⁴², restando vedada, assim, qualquer medida supressiva.

Segundo registra Sarlet⁴³, uma medida de cunho retrocessivo, para não violar o princípio da proibição do retrocesso, deve, além de contar com uma justificativa de porte constitucional, “salvaguardar – em qualquer hipótese – o núcleo essencial dos direitos sociais, notadamente naquilo em que corresponde às prestações materiais indispensáveis para uma vida com dignidade para todas as pessoas (...)”.

Portanto, o princípio da proibição do retrocesso deve atuar como fator assecutorio da continuidade do ordenamento jurídico. É preciso estar ciente de

⁴⁰ Artigo 5º, § 1º, CF/1988 (BRASIL, 1988).

⁴¹ SARLET, 2001, p. 320-321.

⁴² SARLET, 2001, p. 323.

⁴³ SARLET, 2001, p. 329.

que o referido princípio não constitui a via adequada para concretização ativa dos direitos fundamentais sociais. Ele é mais um dos elementos centrais para a tutela dos direitos fundamentais já assegurados.

A tarefa reclama um conjunto de mecanismos, institutos e atitudes da sociedade civil e do Poder Público para assegurar o cumprimento dos fundamentos constitucionais. Assim, “o princípio da proibição de retrocesso assume a condição de um dos múltiplos – individualmente insuficientes – mecanismos para a afirmação efetiva de um Direito Constitucional inclusivo, solidário e altruísta”.⁴⁴

A manutenção do percentual destinado à educação não implica qualquer violação ao direito das gerações futuras produzirem normas constitucionais em conformidade com a realidade de seus tempos. Aqui a cláusula pétrea poderá ser alterada apenas quanto ao percentual, mantida sua obrigatoriedade, mas, para tanto, deverá ser aprovada emenda constitucional, que assegure que a revisão da referida norma constitucional será aprovada por plebiscito ou referendo, incrementando a participação popular no processo de mudança constitucional. Além do mais, enquanto sob a égide de uma Constituição que moldou um tipo de Estado Social ou prestacional como no caso da Constituição atual do Brasil, tais alterações de parcelas orçamentárias ficariam sempre atreladas, quando visando sua diminuição, a uma cabal comprovação da não afetação material ao que se tenha conquistado, qualitativamente, até então e também numa projeção futura.

Considerações finais

A estabilidade constitucional deve ser assegurada para que seja viabilizada a força normativa da Constituição. Para tanto, as cláusulas pétreas são mecanismos constitucionais destinados a assegurar a continuidade normativa da Constituição, sendo que estas fixam limites materiais ao poder de reforma. Sob essa perspectiva, há determinadas matérias que são insuscetíveis de alteração constitucional⁴⁵. Assim, ainda que existam maiorias qualificadas necessárias à aprovação de reformas constitucionais, há determinadas matérias que são retiradas do alcance do legislador reformista.

⁴⁴ SARLET, 2001, p. 335.

⁴⁵ Art. 60, §4º, CF/1988 (BRASIL, 1988).

Porém, as cláusulas pétreas limitam o poder normativo de gerações futuras que não participaram da elaboração e aprovação da Constituição atual, sendo que o núcleo imutável da Constituição não poderá ser alterado pelas gerações futuras. Estas, então, passarão a ser governadas por normas para as quais não contribuíram na sua criação. Ou seja, as gerações futuras não podem modificar as normas constitucionais que fixam cláusulas pétreas nem por maiorias qualificadas. Portanto, toda esta temática envolve diretamente um problema de democracia intergeracional.

Para o objeto deste estudo – emenda que altere a vinculação orçamentária às despesas com educação –, a questão é saber se tal iniciativa do poder constituinte reformador seria constitucional ou não. Pela análise feita nesta abordagem, conclui-se que a iniciativa legislativa será inconstitucional, pois o direito à educação é direito fundamental, portanto imutável, tutelado pela mesma Constituição originariamente. Dessa forma, os recursos orçamentários vinculados para tanto, são garantias constitucionais fixadas para a concretização do referido direito fundamental.

Suprimir tais garantias da Constituição implicaria violação indireta do direito social à educação. Sendo assim, tal direito ficaria ao livre arbítrio institucional do legislador ordinário, o qual teria plena opção discricionária na fixação do percentual da receita orçamentária que seria aplicada anualmente na educação pública. Como salvaguarda jurídica a tal hipótese, o princípio da proibição do retrocesso vale como forma de vedação de qualquer iniciativa de reforma da Constituição que possa implicar restrição grave a direito fundamental consagrado. Entretanto, gerações futuras podem aprovar, por referendo ou plebiscito, alteração do percentual destinado aos benefícios sociais como a educação pública, desde que sem afetar a sua vinculação orçamentária e atendo-se, independente do tipo de alteração do quantum efetivado, à cabal justificativa de não lesão ou prejuízo ao já conquistado ou do que virá no futuro próximo.

Safeguard clauses: the possibility of constitutional reviewing the bonded educational income

Abstract

The article deals with the limits and possibilities of altering constitutional norms that guarantee budgetary linkage to functions typical of the State as a Public Education. The problem is whether a constitutional amendment suppressing the standard budget guarantee would be constitutional or not. The hypothesis that arises in this study looks for what is necessary, is not a fundamental right, is not a case, but the same, this is a finding found obstacles from the point of view of an intergenerational democracy. It is considered, on the one hand, that the right to education is protected, originally, it is not very Brazilian constitutional as a stony clause, but, on the other hand, future generations or post-1988 governmental conjunctural problems may question the legitimacy of fundamental norms originated in context previous sociopolitical. For the development of this work, firstly they are analyzed like stone clauses and the limits to the reformer power. Next, they are studied as clauses of clauses and their constitutional evolution. Subsequently, an analysis is made of the constitutionality of any amendment that abolishes the mandatory binding of transfer to the critic of a prison of prohibition of retrocession.

Keywords: Constitution. Education. Public income. Regression. Safeguard clauses.

Referências

BOHN, Liana; DALBERTO, Cassiano Ricardo; ERVILHA, Gabriel Teixeira; GOMES, Adriano Provezano. Índice de desenvolvimento humano eficiente: uma mensuração alternativa do bem-estar das nações. *Revista pesquisa e planejamento econômico - PPE*, v. 45, n. 2, ago. 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 5 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: DOU, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº ADI 939-7 – Distrito Federal*. Rel. Min. Sydney Sanches. 15/12/1993. DJ de 18-3-1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em: 10 set. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.946 – MC*. Rel. Min. Sydney Sanches, j. 29-4-1999, P, DJ de 14-9-2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347341>>. Acesso em: 10 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.381 - RS*. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Brasília: STF, 20/06/2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347574>>. Acesso em 10 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.356 - Distrito Federal*. Brasília: STF, 25/11/2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623127>>. Acesso em: 10 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.362 - Distrito Federal*. Rel. Min. Ayres Britto. Brasília: STF, 25/11/2010. DJE de 19-5-2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623128>>. Acesso em: 10 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 830-7 - Distrito Federal*. Relator Min. Moreira Alves. Brasília: STF, 14/4/1993. DJ de 16 set. 1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>>. Acesso em 10 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de Segurança (MS) 22.503 - Distrito Federal*. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília: STF, 8/5/1996. DJ de 6-6-1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766>>. Acesso em 10 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Recurso Extraordinário (RE) nº 587.008 - São Paulo*. Rel. Min. Dias Toffoli (com repercussão geral). Brasília: STF, 2/2/2011. DJE de 6-5-2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=622600>>. Acesso em: 10 set. 2017.

MALISKA, Marcos Augusto. *Fundamentos da Constituição: abertura, cooperação, integração*. Curitiba: Juruá, 2013.

PEDRA, Adriano San'Ana. Reflexões sobre a teoria das cláusulas pétreas. Revista de informação legislativa, v. 43, n. 172, p. 135-148, out./dez. 2006, p. 136.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de Serviços Públicos*. 2. ed., ver. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 320-321.

SARMENTO, Daniel. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, Trad. De Francisco Ayala, Madrid; Alianza, 1996.