

# Plebiscito e Revisão Constitucional (\*)

NAILÊ RUSSOMANO

Advogada e Professor-Adjunto de Direito  
Constitucional e Administrativo da Univer-  
sidade Federal de Pelotas — RS

A revisão constitucional é manifestação do Poder Constituinte Derivado, ou Poder Constituinte Constituído, ou Poder Reformador, ou Poder Constituinte de 2.º Grau.

Não apresenta, pois, as características do Poder Constituinte Originário — que é o Poder de constituir o Estado —, e cuja consolidação ocorreu no século XVIII através da doutrina de SIEYÈS. Este Poder é dotado das qualidades de ser *inicial, autônomo e incondicionado*. Manifesta-se através da Assembléia Nacional Constituinte — órgão próprio para elaboração da Lei Máxima de um país.

Quando ocorrem, em face da evolução, transformações sociais, políticas e econômicas, dentro de um Estado, necessário se torna ajustar os ditames constitucionais à nova realidade. São estes modificados mediante processo próprio, determinado na Constituição — sempre que esta se caracterizar como rígida. Estas alterações, são, pois, realizadas pelo Poder Constituinte Reformador, sendo *limitadas*, já que este é *subordinado* ao Poder Constituinte Originário do qual, numa palavra, *deriva*. Frise-se que estas limitações vão além das que circundam o Poder Constituinte Originário e que são, na expressão do jurista português JORGE MIRANDA, *os limites transcendentales, imanes e heterônomos*.

Portanto, quando ocorrer a revisão constitucional, prevista no art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinadas matérias não poderão ser alvo do processo revisor. E isto porque há limitações formais, temporais e circunstanciais e limitações materiais implícitas e explícitas restringindo a área de ação dos detentores do Poder Constituinte Reformador.

*As limitações implícitas* que são, conforme entendimento doutrinário, referentes ao Titular do Poder Constituinte Originário, ao Titular do Po-

---

\* Trabalho apresentado no Simpósio de Especialistas de Direito Constitucional — Conselho Federal da OAB — Brasília — DF — Junho 1992.

der Constituinte Reformador e ao Processo de Emenda à Constituição, abarcam o Poder de Revisão. *As limitações explícitas*, contidas no art. 60, § 4.º da Constituição Federal — e que formam, na expressão de PONTES DE MIRANDA, o “cerne imodificável” da Constituição — dizem respeito, de forma específica à emenda e, de maneira ampla, à revisão, e referem-se à forma federativa do Estado, voto direto e secreto, universal e periódico, separação dos poderes, direitos e garantias individuais. Correlatamente, para preservação do Estado Democrático de Direito, *Princípios Fundamentais*, fruto de decisões políticas fundamentais, não podem ser alvo do mecanismo de revisão. Tais matérias são todas as que se conectam com a democracia, liberdade e igualdade sob o prisma constitucional.

Frise-se, ainda, que a revisão deverá ocorrer *cinco anos após a promulgação da Constituição* o que não requer, em verdade, que seja efetuada tão-pronto tenha sido completado este período. Entende-se que o *prazo de cinco anos* deva ser considerado como o tempo durante o qual não seria possível cogitar-se de sua revisão.

Se há, pois, uma expressiva gama de matérias que refogem à atuação do Poder Reformador, temas há que, no entanto, devem ou poderão ser revisados.

Dentre estes, salientamos os que se referem à Organização dos Poderes — no que diz respeito às conseqüências do plebiscito — e ao Princípio da Supremacia da Constituição — no que tange ao controle concentrado de constitucionalidade das leis.

O plebiscito, previsto para 1993, e determinado no art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tem como objetivo a manifestação dos cidadãos sobre a definição da forma e sistema de governo que devem vigorar no País.

A decisão plebiscitária, portanto, conduzirá a diferentes caminhos que indicarão alterações — ou não — na Ordem Constitucional. Desta maneira, ocorrendo a ratificação pela forma de governo republicano e pelo sistema de governo presidencialista a decisão não alterará, em profundidade, a estrutura dos poderes do Estado. Se a escolha recair na manutenção da República e opção pelo parlamentarismo a Ordem Constitucional será alterada, pois o Poder Executivo assumirá a forma dualista e os mecanismos de entrosamento entre o Legislativo e o Executivo alterados serão. Configurando-se a hipótese de retorno à Monarquia e ao Parlamentarismo as modificações serão mais profundas. Eis que a Monarquia afasta o povo da escolha, pelo voto, do Chefe de Estado, pois esta se caracteriza pela vitaliciedade e hereditariedade. Correlatamente, o sistema de governo parlamentarista exigirá adequações entre o Legislativo e o Executivo — em sua dinâmica —, bem como seu ajustamento ao esquema federal brasileiro.

Importante é acentuar-se que, qualquer que seja a opção plebiscitária, esta influenciará, decisivamente, na revisão constitucional, significando uma limitação ao Poder de Revisão. Ou seja, a Organização dos Poderes

e a estrutura da Magistratura Suprema do País serão delimitados pelo resultado do Plebiscito.

O Plebiscito, pois, direcionará os detentores do Poder Constituinte Reformador razão pela qual se reveste de vital importância para os destinos do País, sendo tema polêmico que deve polarizar a opinião pública nacional e sobre o qual devem ser realizados movimentos de esclarecimento e informação popular.

O Princípio da Supremacia da Constituição — cujas raízes remontam, como o sabemos, à Antigüidade Clássica —, é acatado no Brasil através do controle judicial da constitucionalidade das leis.

Esta orientação, de inspiração norte-americana, é por nós reconhecida desde a Constituição de 1891, mediante a forma de controle por via de exceção, ou controle difuso. Posteriormente, alterações foram imprimidas ao controle judicial da constitucionalidade das leis. Além do controle difuso, consagrou-se o controle por via de ação, ou controle concentrado, e cujas raízes estão, em nosso meio, na Constituição de 1946. A Constituição de 1967, por sua vez, avançou mais nesta forma de controle, aperfeiçoando-se este mecanismo através da Constituição atual.

Acorde com a Constituição vigente consagramos, pois, o controle difuso e o *concentrado* — bipartido este em controle por *via de ação e por omissão*. O controle concentrado, como o sabemos, insere-se na competência originária do Supremo Tribunal Federal, caracterizado, pois, como Corte Constitucional.

Prevê-se, por determinação do artigo 102, I, letra *a*, da *Constituição*, competência do Supremo para declarar inconstitucional, por via de ação direta, *lei ou ato normativo federal ou estadual*.

Ora, ocorrendo *conflito de lei municipal com a Constituição Federal*, este controle só pode ser efetuado por *via de exceção*, pois a *Constituição* não permite o *controle da Constituição Federal e lei municipal pelos Tribunais de Justiça dos Estados-Membros* (art. 125, § 2.º) e *também não concede este controle ao Supremo Tribunal Federal*. Entendemos por isto que deverá ser objeto de revisão o art. 102, I, *a*, que deverá passar a ter nova redação, *incluindo-se, no controle concentrado do Supremo Tribunal Federal, a lei municipal*.

Focalizando, ainda, o controle concentrado de constitucionalidade das leis, e tendo como parâmetro a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, *sugere-se a ampliação da legitimação ativa para propor ação de inconstitucionalidade — por ação ou por omissão — perante o Supremo Tribunal Federal*. É dizer, *entidades de âmbito nacional que defendam direitos humanos, direitos dos consumidores e do meio ambiente sejam inseridas no art. 103 da Constituição Federal*.

Desta forma, estaremos flexibilizando esquemas, permitindo uma ingerência maior do cidadão na sindicância da constitucionalidade. Ao mesmo tempo, será dada ênfase ao Princípio da Supremacia da Constituição e à relevância da Suprema Corte do País.

Cite-se, ainda, em relação aos problemas que circundam a revisão constitucional, que expressivo grupo de juristas de alto nível entendem que a revisão só está limitada pelas determinações contidas no art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Para estes, portanto, a revisão é ampla, plena, abrangendo diversificados temas, sem prender-se às limitações por nós referidas.

Não obstante, outra significativa corrente doutrinária, também integrada por juristas de escol, acata limitações à manifestação do Poder Constituinte Reformador.

No nosso entender, a razão está com os que vêm o Poder Constituinte de 2.º Grau, ou Poder Reformador, com as limitações históricas que sempre possuiu.

Se assim não suceder, o Congresso Nacional, será, em verdade, investido do Poder Constituinte Originário e será desvirtuado o objetivo constitucional que prevê *a manutenção da atual Constituição revista e não a elaboração de um novo Texto Constitucional*.

A revisão constitucional, enfim, deverá levar em linha de conta os avanços políticos, sociais e econômicos contidos no Texto Constitucional. Não haverá, pois, de cercear, mesmo por via indireta, os direitos concernentes à vida, à liberdade, à igualdade. Não deverá o processo revisor restringir ou suprimir avanços ocorridos no campo social em relação aos direitos dos trabalhadores — e nos conteúdos da Ordem Social. Deve-se, igualmente, levar em consideração a grande conquista, expressiva no parágrafo 1.º do artigo 5.º da Constituição, que determina: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Qualquer tentativa de tornar estes ditames em normas de conteúdo programático — tais como eram os direitos sociais —, significará lamentável retrocesso histórico.

Em síntese, *a revisão constitucional é limitada*, cabendo importante e árdua tarefa aos membros do Congresso Nacional investidos do Poder Constituinte Reformador.

Cabe-lhes ajustar a Constituição à realidade e, basicamente, torná-la apta a ser normalmente executada.

Tal ocorrerá se for dada maior ênfase ao Poder Judiciário mediante uma autêntica aplicação dos “remédios constitucionais” aos mecanismos de controle da constitucionalidade das leis e a relevância do Supremo Tribunal Federal, nossa Corte Constitucional. E, ainda, se novos mecanismos de controle do Legislativo sobre o Executivo forem adotados, mecanismos que, em verdade, melhor se dinamizarão na República Parlamentar.

Os depositários do Poder Constituinte Reformador, conscientes, embora, das limitações inerentes a este Poder, deverão avançar em termos de liberdade, democracia e justiça social, acordes com as necessidades do País, lembrando que os problemas brasileiros só podem e só devem ser resolvidos com soluções também brasileiras.