

Revisão constitucional: âmbito, alcance e limites

CARLOS VALDER DO NASCIMENTO

S U M Á R I O

1. Introdução. 2. Breve histórico do poder constituinte. 3. Poder constituinte originário. 3.1 Natureza. 3.2 Legitimidade. 3.3 Titularidade. 4. Poder constituinte derivado. 5. Poder de revisão constitucional. 5.1 Considerações gerais. 5.2 Traço distintivo entre revisão e emenda. 6. Limitações ao poder de revisão constitucional. 6.1 Breves considerações. 6.2 Materiais. 6.3 Circunstanciais. 6.4 Temporais. 6.5 Limitações implícitas. 7. Disciplinamento normativo da questão. 7.1 Nas Constituições brasileiras. 7.2 Nas Constituições estrangeiras. 8. Razões determinantes da revisão. 8.1 Razões políticas. 8.2 Razões histórico-ideológicas. 9. Conclusões.

1. Introdução

A Constituição de 1988 possui no seu bojo uma clara opção pelo Estado social, que no entender de BONAVIDES¹ pode ser definido como consagrador do primado da sociedade sobre o indivíduo, eleitor da técnica intervencionista e planejador da sua ação em nome do bem-estar coletivo e da segurança das relações de produção, pretendendo sobretudo a legitimação com base no estabelecimento da justiça social. Entre esta intenção declarada e a viabilidade de sua verdadeira incorporação no seio da sociedade brasileira há um fosso difícil de ser transportado. Na verdade trata-se de concretizar um Estado com feições socialistas em uma estrutura essencialmente capitalista.

Carlos Valder do Nascimento é Professor de Direito Constitucional, Financeiro e de Legislação Tributária da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Bahia; pós-graduado em Direito Constitucional e Tributário pela Universidade de Brasília-UnB; membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional e da Academia Brasileira de Direito Tributário.

Tese premiada pela Ordem dos Advogados do Brasil - Seção da Bahia no VI Congresso Estadual de Advogados, realizado nos dias 4, 5 e 6 de setembro de 1992, em Porto Seguro, Bahia

¹ BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição*. Rio de Janeiro, Forense, 1985, p. 407.

Os problemas resultantes dessas antinomias se fazem sentir com apenas três anos após a promulgação da Carta Constitucional, diante das intenções de revisão e emenda do seu texto para dar curso a um projeto de governo essencialmente neo-liberal.

Não há porque estranhar-se essa não-vontade revisionista, já que toda Constituição moderna que se volta para a instalação do Estado social encontra barreiras ideológicas, sociais e econômicas diante das dificuldades de levar a cabo um projeto dessa natureza sem que o Governo tenha interesse em desenvolver os mecanismos capazes de compatibilizar o texto constitucional com a realidade e os condicionantes capitalistas.

Cabe, pois, à luz da teoria jurídica, discutir a amplitude do poder reformador da Constituição visando a clarificar a viabilidade de instalação de um Estado cada vez mais distante dos interesses do povo brasileiro, ansioso por manter e ampliar seus direitos sociais.

Diante da relevância de investigar questões dessa natureza, este estudo direciona-se no sentido de estabelecer o âmbito e limites da revisão constitucional, como passo primeiro para se compreender sua inserção na disciplina do Direito Constitucional brasileiro. Formula-se, antes, a estrutura do poder constituinte, com o fim de lastrear suas conclusões, à luz do ordenamento jurídico positivo.

Vale salientar que a fixação do traço distintivo entre poder constituinte originário e poder constituinte derivado também revelou-se necessário, principalmente para se demonstrar a competência de cada um no âmbito do processo revisional.

De igual sorte, impõe-se examinar o verdadeiro sentido das expressões *revisão* e *emenda* postas na Constituição Federal. Recorreu-se, para a consecução desse desiderato, a partir do texto legislativo, ao pensamento doutrinário na busca de subsídios imprescindíveis à perfeita delimitação da temática.

Devido à sua amplitude, o presente trabalho desdobrou-se de modo a contemplar os ângulos essenciais constitutivos de seu conteúdo. Tanto que ensejou incursões pelos campos políticos e histórico-ideológicos, a fim de se construir o arcabouço do poder de revisão e seu limite de aplicação na seara legislativa.

Para se ter uma visão mais completa do enfoque abordado, transcreveu-se dispositivos versantes sobre o tema de todas as Constituições brasileiras, desde 1824 até à presente data, bem como das Constituições italiana, americana, japonesa e argentina. Os elementos delas recolhidos possibilitaram a verificação de sua evolução histórica e da nomenclatura usada por diferentes legisladores ao longo do tempo.

O dado inicial da questão teve como ponto de partida a Constituição brasileira de 1988. Nela se fala em *emenda* (aqui fazendo parte do processo legislativo) e em *revisão*, esta disposta no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Deslindar o que pretendem essas duas categorias jurídicas é o que motivou a elaboração do presente ensaio.

2. Breve histórico do poder constituinte

Vislumbra-se no contexto hodierno ser a legitimidade da essência do poder constituinte, tanto mais quanto este tem origem soberana popular e é, sobretudo, uma decorrência do direito natural como instrumento antecedente à ordem normativa. A idéia de constituinte está associada à de Estado na medida em que a represen-

tatividade do regime democrático resulta da participação coletiva formulada do ordenamento constitucional que se pressupõe duradouro.

Desvinculado de uma visão teorizante, pode-se afirmar que a história do poder constituinte se confunde com a própria história da civilização e se deu conta a partir do posicionamento crítico quanto à sua legitimidade diante do fenômeno do Iluminismo que tentava justificar o poder exercido pelos governantes impregnado de conotação divina, passando pela fase intermediária do contratualismo de ROUSSEAU, até chegar ao racionalismo francês do pressuposto orgânico da sociedade política.

No perflustrar da doutrina rousseauiana, indubitavelmente ressaltar que o chamado pacto social dá contornos limitativos ao poder soberano como manifestação da vontade geral, pois que assim se engendra o pensamento de JEAN-JACQUES ROUSSEAU:

"Como a natureza dá a cada homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, o pacto social dá ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe, como foi dito, nome de soberania".²

Por sua vez, o Iluminismo, movimento filosófico, religioso, científico, iniciado na metade do século XVII e que dominou a Europa no século XVIII, tinha a razão como supremo critério de valor, para o Estado e o direito. O direito natural não era de origem divina, mas humano e dotado de racionalidade, eis a tese que albergava.

Ressalte-se, entretanto, que as instituições daquele tempo não correspondiam, na Europa, a tal racionalidade, pois,

"estavam em vigor leis práticas do feudalismo, limitações medievais da atividade econômica, um direito penal inquisitorial e a tortura. A substituição dessas instituições por outras, mais racionais, foi a tônica das reivindicações dos iluministas em nome da burguesia ascendente"³.

Sem dúvida, a vitória das reivindicações do Iluminismo realizadas pela Revolução Francesa perdeu, a partir delas, permanente terreno, em face do racionalismo mecanicista, "certa superficialidade na valorização das instituições humanas e o desprezo da história"⁴, que encarnavam sua filosofia. Decerto, algumas de suas reivindicações não foram atendidas, e outras, após atendidas, foram revogadas. Entretanto, mesmo a vitória parcial das reivindicações do Iluminismo foi fator determinante que tornou possível a convivência humana.

2 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo, Homus Ed. Ltda., 1981, p. 41.

3 ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL. "Iluminismo". Rio de Janeiro, Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda., 1976, v. 11, p. 5982.

4 ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL. "Iluminismo". Rio de Janeiro, Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda., 1976, v. 11, p. 5983.

3. Poder constituinte originário

3.1. Natureza

Segundo a doutrina corrente, o poder constituinte se caracteriza pela sua supremacia, posto tratar-se de um poder soberano originário da própria pressão da sociedade. Não conhece limitação anterior da ordem jurídica, considerando que ele vem instrumentado pelo direito natural, subordinando-se tão-somente aos interesses maiores determinantes de sua gestação.

De tal assertiva também corrobora o eminente jurista PINTO FERREIRA, ao assegurar que

"o poder constituinte é um poder supremo, originário, dotado de soberania, com uma capacidade de decisão em última instância. Ele não se acha submetido a nenhum preceito anterior do direito positivo, autolimitando a sua própria vontade ao estabelecer as normas reguladoras da atividade estatal. Está apenas subordinado à pressão social do grupo, às exigências do bem comum, aos valores jurídicos ideais ou à opinião pública que o gerou"⁵.

Para GEORGES BURDEAU⁶, o poder constituinte se caracteriza pela incipiência dos seus fundamentos por inexistir outro que lhe seja superior. Ressalta, ademais, a autonomia que lhe é intrínseca pela possibilidade de inovar a ordem jurídica do Estado em determinado instante de sua história. E não guarda nenhum vínculo de subordinação com qualquer preceito jurídico, sendo, portanto, um poder incondicionado.

O poder constituinte revela-se como um ente criativo, busca sempre o estabelecimento de uma ordem jurídica, "ou a partir do nada, no caso do surgimento da primeira Constituição, ou mediante a ruptura da ordem anterior e a implantação de uma nova ordem"⁷.

Mas é aceitável que o direito positivo seja a reduzida expressão do direito, porquanto, consoante MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, existe um direito natural que é anterior e superior ao direito de Estado. Disso, segundo ele, resulta a liberdade de escolha das instituições que devem servir de instrumento para a satisfação das necessidades do homem. E acrescenta: "o poder que organiza o Estado, estabelecendo a Constituição, é um poder de direito"⁸.

3.2. Legitimidade

Das mais relevantes é a questão da legitimidade que expressa, sem dúvida, a própria essência do poder constituinte em toda a sua plenitude. Traduz-se como um fundamento ético fundado "em valores, historicamente realizáveis e socialmente

5 FERREIRA, PINTO. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 6.ª ed., São Paulo, Saraiva, 1983, p. 52.

6 BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. 2.ª ed. Paris, L.G.D.J., 1969, tomo 4, pp. 184-185.

7 BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 7.ª ed., São Paulo, Saraiva, 1984, p. 19.

8 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 13.ª ed., São Paulo, Saraiva, 1984, p. 21.

atuantes⁹. Tem como referencial, segundo SEBASTIÃO DE LIMA,¹⁰ um conjunto de experiências e idéias reveladas pela natureza humana.

RAYMUNDO FAORO, em monografia que fere a temática de frente, esclarece que

"não há legitimidade democrática que, embora suponha o consentimento dos cidadãos, não se esgote em tal apoio. Não há senão duas medidas na política contemporânea: a que se fecha no círculo do poder e se arrima na força, configurando todas as formas da autocracia, e a que decorre da democracia e se ancora na legitimidade"¹¹

É relevante assinalar, de outro tanto, que a legitimidade não é excludente da legalidade. Existe, iniludivelmente, uma relação de complementariedade entre o legal e o legítimo. Com efeito, o exercício do poder pressupõe a submissão do governado aos ditames do governante, tanto mais aceitável quando este tenha sido eleito pela vontade soberana do povo. Pois "a autoridade existe não porque emita ordens peremptórias, mas porque é aceita. As decisões dos dirigentes são válidas e eficazes unicamente pelo fato de os destinatários as aceitarem"¹².

Na verdade, a legitimidade implica sua adequação à vontade do povo. Por isso, assegura MARCO MENEGHETTI, "quanto maior o sufrágio e menores as limitações e restrições à participação, tanto maior será a legitimidade do poder"¹³. Entende o referido autor que somente o povo pode ser o titular do poder constituinte legítimo, mesmo considerando que o seu exercício seja limitado, através de delegação, a uma assembléia ou órgão.

O raciocínio expendido por MENEGHETTI parte da premissa levantada por GIORGIO DEL VECCHIO de que o Estado sintetiza a vontade e direitos individuais, assim se posicionando com pertinência ao assunto:

"Bom é recordar que a soberania que se exerce sobre os cidadãos não provém de fora, mas de dentro; esta é, por via de regra, um produto da própria vontade dos sujeitos. O Estado, em suma, é a síntese das vontades e dos direitos individuais: corresponde ao momento ideal de convergência daqueles direitos em uma suprema expressão potestativa. A soberania tem a sua sede no próprio povo, enquanto este está organizado em Estado."¹⁴

3.3. Titularidade

A questão da titularidade do poder constituinte pode ser deslindada no campo sociológico ou político, isto é, no mundo do "ser". Nessa linha de raciocínio, a dou

9 FAORO, Raymundo. *Assembléia Constituinte: A Legitimidade Recuperada*. 2.ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1982, p. 53.

10 LIMA, Antonio Sebastião de. *Poder Constituinte e Constituição*. Rio, Plurarte, 1983, p. 41.

11 FAORO, Raymundo. Ob. cit., p. 53.

12 FAORO, Raymundo. Ob. cit., p. 52.

13 MENEGHETTI, Marco Antonio. "A Legitimidade do Poder Constituinte". *Jornal DCI*, São Paulo, 25-3-85.

14 DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de Filosofia do Direito*. 5.ª ed., Coimbra, Arménio Amador Editor, 1979, p. 478.

trina dominante entende que o titular, ou seja, o sujeito do poder constituinte é o indivíduo, e só a coletividade pode criar uma nova Carta Magna. Existem alguns mais apegados ao formalismo que chegam até a sustentar que a ordem constitucional somente pode ser inovada através de movimentos revolucionários.

Num conceito mais elástico de titularidade, cumpre aqui trazer o entendimento de PINTO FERREIRA, que assim se manifesta a propósito do assunto:

"O sujeito do poder constituinte é o titular individual ou coletivo capacitado para criar ou revisar a Constituição. Esse titular da função constituinte pode ser: ora um rei ou ditador, ora uma classe, ora o próprio povo"¹⁵.

Por seu turno, EMMANUEL SIÈYÈS¹⁶ professora a tese contratualista em sua teoria onde procura evidenciar que a Nação é que detém a titularidade do poder constituinte. Isto ocorre por intermédio da representação dos seus mandatários, já que a Nação atua como ente abstrato plasmado por um sistema representativo, calcado no direito natural e no princípio da liberdade do homem que é anterior ao Estado.

Comentando a teoria de SIÈYÈS, VANI BEMFICA assevera que o mesmo SIÈYÈS

"aceita a tese contratualista, segundo a qual o homem nasce livre e, assim, sua liberdade é anterior ao Estado, sendo, portanto, superior a ele. Essa liberdade está na Nação, que detém a liberdade dos homens, e o Estado se organiza segundo ela, que é o poder que estabelece a Constituição, que, por sua vez, organiza o Estado, com seu ordenamento jurídico, órgãos ou funções, e proclama a separação dos Poderes e a declaração e garantia das liberdades individuais"¹⁷.

Opondo-se à doutrina corrente, MARCO ANTONIO MENEGETTI entende que o "único titular do poder constituinte é o povo, titularidade essa irrenunciável, porque inerente àquele que integra o Estado como elemento subjetivo"¹⁸. Sua solução exclui, evidentemente, qualquer concepção sociológica ou política na definição dessa titularidade. Está, pois, adstrita ao mundo do chamado "dever-ser" que, no universo normativo, configura o mundo do direito.

4. Poder constituinte derivado

No plano doutrinário o poder constituinte derivado é distinto do poder constituinte originário, sendo aquele também denominado de poder constituinte instituído ou constituído. Trata-se, segundo o entendimento corrente, de um poder derivado, subordinado e condicionado, posto originar-se de outro, que lhe impõe limitações e regras para a sua ação e funcionamento.

15 FERREIRA, Pinto. Ob. cit., pp. 52-53.

16 SIÈYÈS, Emmanuel Joseph. *Que é o Terceiro Estado?* Buenos Aires, Ed. Americalee, 1943.

17 BEMFICA, Francisco Vani. *Curso Teoria do Estado: Direito Constitucional I*. 2.ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1984, p. 151.

18 MENEGETTI, Marco Antonio. Ob. cit.

Vale dizer que o seu poder de ação se circunscreve ao campo estabelecido pelo poder constituinte originário. De fato, "só pode agir validamente no âmbito fixado pelo originário. Este fixa princípios explícitos e implícitos e mesmo regras acabadas que devem ser por ele respeitadas"¹⁹.

Decorre dessa premissa que o poder derivado objetiva unicamente promover a modificação do Texto Magno, não tendo, por conseguinte, o condão de dispor originariamente sobre a ordem jurídica positiva. Com efeito, ele colhe sua força motriz do próprio texto constitucional, ficando delimitado no campo do direito.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO *apud* CELSO RIBEIRO BASTOS não discrepa desse entendimento, quando assevera:

"o chamado poder constituinte derivado não haure a sua força no fato. Ele não se pretende exercitado pela só circunstância de que alguém se propôs a exercitá-lo e teve condições de efetivamente exercitá-lo. Ele se propôs a ser um poder calcado em uma regra de direito, uma regra constitucional que admite a emenda constitucional".²⁰

Decorrente do entendimento esposado, pode-se dizer que o poder derivado está regulado e limitado pela Constituição que lhe dá conformação, como bem acentua QUIROGA LAVIÉ, ao assentar que ele: "está sujeto a las limitaciones impuestas por la Constitución de origen, lo cual no la permite ostentar dichas características"²¹.

Trata-se efetivamente de um poder que para produzir depende de orientação traçada pelo poder constituinte originário.

Traço marcante também de suas características é o seu nível de subordinação. Decerto, foi obra criativa da ordem jurídica e se manifesta através da Constituição, consoante dispositivos reguladores do processo legislativo, nela inseridos, notadamente o art. 60. No mesmo sentido, raciocina GIUSEPPE VERGOTTINI: "o poder de revisão está subordinado ao poder constituinte, o único em condições de dispor e de mudar radicalmente a Constituição em sentido material"²².

É ainda um poder condicionado, posto estar vinculado às normas estabelecidas pelo poder constituinte originário, "só pode agir nas condições postas, pelas formas fixadas"²³, na lição de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, ou seja, a maneira pela qual a modificação do texto constitucional deve ser procedida.

Comungando com essas duas facetas do poder constituinte GEORGES BURDEAU assinala, com pertinência ao poder derivado:

"Nous ne partageons plus aujourd'hui cette fois dans la perfection des réalisations de la volonté nationale et l'expérience historique nous

19 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 17.ª ed., São Paulo, Saraiva, 1989, p. 25.

20 BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 11.ª ed., São Paulo, Saraiva, 1989, pp. 28-9.

21 LAVIÉ, Humberto Quiroga. *Curso del Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Editora Depalma, 1989, p. 48.

22 VERGOTTINI, Giuseppe. "Constituição", in *Dicionário de Política*. Brasília, Editora UnB, 1989, p. 261.

23 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ob. cit.*, p. 24.

interdit de croire à leur immutabilité. Dans ces conditions, il ne nous est plus possible d'admettre que le pouvoir originaire s'épuise dans le premier usage qu'il fait de ses prérogatives; et, par conséquent, puisqu'aucune Constitution ne saurait se prétendre éternelle, ce pouvoir subsiste. Mais subsistet - il avec la spontanéité et l'indépendance qu'il doit à son caractère originaire, ou, au contraire, par le fait même qu'il existe une Constitution, se trouve-t-il attiré au sein de l'organisation étatique, capté par les pouvoirs constitués par les procédures?²⁴

5. Poder de revisão constitucional

5.1. Considerações gerais

É evidente que o instituto da revisão constitucional é uma decorrência da necessidade de se adequar as regras jurídicas a um dado momento histórico. Tem, portanto, o condão de acompanhar a transformação que se opera em todos os campos da atividade humana. Portanto, logo se vê que uma Constituição não pode ser imutável, está adstrita às limitações culturais, circunstâncias históricas e à evolução das relações sociais.

PIMENTA BUENO *apud* PONTES DE MIRANDA não discorda desse entendimento ao assinalar que:

"as melhores e mais perfeitas leis são obras dos homens, e por isso mesmo são imperfeitas como seus autores. Embora sejam as mais apropriadas às circunstâncias da sociedade, ao tempo em que são decretadas, essas circunstâncias mudam; a ação do tempo opera revoluções mais ou menos lentas, porém importantes nas idéias, costumes e necessidades sociais, revolução que é impossível obstar. Se um ou outro princípio pode e deve ser imutável, outro tanto não pode acontecer com o todo das disposições constitucionais".²⁵

Ressalte-se, todavia, que a linha mestra do ordenamento jurídico há de ser sempre levada em conta em qualquer reforma, que não pode destruir o cerne essencial da Constituição posta. De fato, o poder de revisão "está estreitamente ligado à necessidade de garantir a Constituição, visando a adaptá-la mediante procedimentos formalmente compatíveis com a mesma e com as novas exigências, conservando-a em seus traços essenciais..."²⁶

O tratamento que vem sendo dispensado ao termo revisar no campo doutrinário não é uniforme, sendo que PONTES DE MIRANDA entende serem as palavras

24 BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. 10.^a ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, tomo 4, 1969, p. 208.

25 MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional n.º 8 de 1969*. 3.^a ed., Rio de Janeiro, Forense, Ed. Revista dos Tribunais, 1987, tomo 3, pp. 32-3.

26 VERGOTTINI, Giuseppe. *Ob. cit.*, p. 261.

reforma e revisão sinônimas. Outros doutrinadores entendem que *reforma* constitui o gênero de que são espécies a *emenda* e a *revisão*.

Ora, o poder de revisão é mero instrumento de regulação dos textos constitucionais, impregnando, assim, de competência excepcional distinta das funções ordinárias do Legislativo, sendo, pois, um poder essencialmente de direito, visando a alterar parcialmente a ordem jurídica positiva. Veja-se nesse sentido o raciocínio de MARCELO CAETANO:

"não se deve confundir esse poder originário da sociedade política com a sua regulamentação. Quando as Constituições escritas incluem regras acerca da sua revisão ou reforma, elas não instituem poderes constituintes, limitam-se a, na suposição de vigência daquele texto, regulamentar o seu exercício"²⁷.

Adverte, entretanto, o consagrado jurista lusitano: "mas só quando a Constituição seja rígida, é possível organizar processos jurídicos tendentes a conter os poderes constituídos dentro dos limites traçados pelo poder constituinte, visto este ser superior àqueles"²⁸.

Para PONTES DE MIRANDA o poder revisional, ou reformador, ou emendador está vinculado a regras jurídicas pertinentes à reforma, ou à emenda. E acrescenta o ilustre jurista: "a sua competência foi regulada pela Constituição e provavelmente pela deliberação que serviu de iniciativa da reforma ou da emenda (determinação do tempo e objeto da reforma ou da emenda)"²⁹.

5.2. *Traço distintivo entre revisão e emenda*

Impende salientar que a Constituição vigente não traz no seu bojo elementos convincentes que possam estabelecer uma nítida distinção entre o que seja revisão ou emenda. Todavia, verifica-se que o procedimento para a revisão é bastante descomplicado em comparação com aquele adotado para o processo legislativo emendador.

Somam-se a esses os argumentos de FÁBIO KONDER COMPARATO, ao aduzir:

"ademais, a revisão é deliberada pelo Congresso, em sessão unicameral; o que significa reduzir sensivelmente o poder do Senado, de composição bem menos numerosa que a Câmara dos Deputados. Finalmente, enquanto a proposta de emenda deve ser discutida e votada em dois turnos, com o *quorum* deliberativo de três quintos em ambas as Casas, para a aprovação da revisão basta o voto da maioria absoluta dos membros do Congresso".³⁰

27 CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 2.ª ed. Rio de Janeiro, v. 1, 1987, p. 398.

28 Idem, p. 401.

29 MIRANDA, Pontes de. Ob. cit., pp. 133-4.

30 COMPARATO, Fábio Konder. "Revisão Constitucional pela soberania popular". *Caderno de Idéias, Jornal do Brasil*, 3-2-91, p. 9.

No plano constitucional, pois, a emenda insere-se no processo legislativo, sendo um procedimento regular disciplinado pela regra contida em seu art. 60, o qual preconiza que a proposta nesse sentido será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambas, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Por sua vez, a revisão não participa do corpo permanente da Constituição, posto vir regulada pelo art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Segundo o dicionarista PLÁCIDO E SILVA, o termo revisão no sentido jurídico significa "o exame ou o estudo de alguma coisa para expurgar dela o que não tiver de acordo ou em harmonia com o direito ou a verdade".

Relativamente às leis, a revisão traz a função de alterar as normas jurídicas que se tenham tornado obsoletas ou que instituíam princípios extravagantes ou colidentes com outras regras, harmonizadas entre si³¹.

Já a emenda possui "genericamente o sentido de correção de uma falta (emenda) ou de um erro cometido na elaboração de uma escritura ou de um documento, seja de uma palavra ou mesmo de uma frase.

No sentido legislativo a emenda possui significado de substitutivo, ou seja, a proposta para alterar ou modificar parte ou todo o teor de um projeto de lei³².

6. Limitações ao poder de revisão constitucional

6.1. Breves considerações

Cabe ressaltar preliminarmente que o poder revisional é limitado, havendo, por conseguinte, restrições à sua competência para deliberar sobre matérias constitucionais, que serão tratadas nas seções seguintes. Acresce destacar ainda que as atribuições do titular do poder de reforma são indelegáveis e irrenunciáveis, a não ser que de outra forma disponha o texto constitucional.

Em decorrência disso, segundo PONTES DE MIRANDA, as regras jurídicas pertinentes a emendas constitucionais dizem respeito ao eventual exercício do poder constituinte. Não necessita de Assembléia Constituinte, distinta do Poder Legislativo.

E acrescenta o jurista acima citado:

"O poder estatal, que estava e está com o povo, outorgou à Assembléia Constituinte a função de constituir o Estado e a de regular o exercício eventual de tal função, por parte do Poder Legislativo, que ou é o que continua o poder constituinte que se reuniu em assembléia originária, ou o que o povo elegeu já estando assente no texto constitucional o poder de eventualmente emendar a Constituição³³.

A Constituição poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; de mais da metade das Assembléias Legislativas das Unidades da Fe-

31 SILVA, Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 4.ª ed., Rio de Janeiro, Forense, v. 4, p. 1381.

32 Idem, v. 2, pp. 586-7.

33 MIRANDA, Pontes de. Ob. cit., p. 32.

deração, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros³⁴

A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambas, três quintos dos votos dos respectivos membros³⁵.

A Emenda à Constituição será promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem³⁶.

6.2. *Materiais*

Entre as limitações ao poder de revisão constitucional cumpre destacar as de natureza material, que vêm explicitadas no próprio texto constitucional. Geralmente são direcionadas no sentido de colocar freios no poder revisor, que por justa razão não pode deliberar a propósito de emendas que visem a atingir as entidades componentes do sistema federativo.

Na esteira desse raciocínio, pode-se dizer que a Constituição brasileira em vigor repudia qualquer iniciativa dos parlamentares ou de outras instituições que veiculem conteúdo, objetivando proscrever a forma de Estado. Assim, não se pode pensar em emendar o texto constitucional com vistas a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais³⁷.

Com efeito, tal asserção tem o objetivo de estabilizar o sistema de governo e de Estado, motivo pelo qual a Constituição vigente assegura que "a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político"³⁸.

Acresce evidenciar, ademais, que a Federação se caracteriza pela descentralização da atividade política, de tal sorte que os Estados federados, sob a tutela de suas próprias Cartas constitucionais, podem estruturar seus poderes fixando suas respectivas estruturas organizacionais. Evidentemente em sua organização deve se conformar com o Estatuto Supremo.

Por sua vez, a República é uma forma de governo eletivo e temporário. Caracteriza-se, segundo ROSAH RUSSOMANO, "pelo fato de que a estruturação do Estado se realiza mediante a vontade da pluralidade dos cidadãos, manifestada através do voto"³⁹.

6.3. *Circunstanciais*

Impende salientar que ainda são impostas ao poder revisor as chamadas limitações circunstanciais, consistentes na impossibilidade de se promoverem revisões no texto constitucional, no caso de se encontrarem suspensas as garantias dos cidadãos por motivo de inquietações sociais perturbadoras da ordem pública.

34 BRASIL. Constituição Federal, art. 60, incisos II e III.

35 Idem, art. 60, § 2.º.

36 Idem, art. 60, § 3.º.

37 Idem, art. 60, § 4.º, incisos I, II, III e IV.

38 Idem, art. 1.º, incisos I a V.

39 RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1984, p. 85.

Nestes casos a Constituição Federal prevê o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal. É pacífico que nesses casos de evidente supressão das garantias constitucionais não pode o Congresso, de modo livre e independente, deliberar sobre matérias de grande importância. Daí o sentido da limitação imposta ao legislador nessas ocasiões.

6.4. Temporais

Vale ressaltar, por outro lado, que o poder revisional é contido por limitações de natureza temporal, que objetivam contribuir para a consolidação do sistema implantado. Destarte, o novo texto, ganhando a estabilidade necessária, poderá satisfazer a expectativa do povo, na medida em que não sofra constantes modificações no seu conteúdo essencial.

Com efeito, tais limitações propiciam que o quadro político institucional alcance a devida estabilidade, em benefício dos projetos albergados pela Constituição a entrar em vigor. Alguns países adotam esse procedimento de não permitir a revisão constitucional durante determinado lapso de tempo.

6.5. Limitações implícitas

WERNER KAGI, citado por Alcindo Pinto Falcão, assegura que somente mediante emendas parciais podem ser revistas singelas determinações dos artigos e não os princípios fundamentais (e *a fortiori* a Constituição como um todo). Poder constituinte e poder de revisão são distintos. E acrescenta de modo imperativo: "diese Unterscheidung musste sich vor allem dort aufdrängen, wo das Parlament neben den ordentlichen auch die verfassungsändernden Gesetze erlässt"⁴⁰.

De observar-se entretanto o caráter de precariedade que encerra as limitações expressas na tutela do núcleo imodificável do texto constitucional, tendo presente que tais dispositivos podem ser objeto de supressão ou modificação. Tanto não se verifica com as limitações implícitas, que ressaltam como intocáveis determinados direitos, como bem evidencia FÁBIO KONDER COMPARATO:

"quanto aos direitos e garantias individuais, é preciso deixar bem claro que nem o órgão de representação popular nem o próprio povo, diretamente, têm legitimidade para suprimi-los ou enfraquecê-los. A dignidade da pessoa humana situa-se acima do princípio da soberania popular. Tais direitos são ditos fundamentais, exatamente porque não podem ser desconhecidos ou alterados por uma deliberação majoritária."⁴¹

Reconhecer a existência de limitações implícitas ao poder revisional implica afastar a insegurança jurídica decorrente da destruição do Texto Magno que possa ser empreendida pelo constituinte derivado. Referindo-se à Constituição material, elas são deduzidas do regime político e, portanto, não podem afetar a estrutura essencial da Constituição, como de modo pertinente é colocado por THEREZINHA LÚCIA FERREIRA CUNHA:

40 FALCÃO, Alcindo Pinto. *Constituição Anotada*. Rio de Janeiro, J. Konfino Editora, v. 3, 1957, p. 236.

41 COMPARATO, Fábio Konder. *Ob. cit.*, p. 3.

"as limitações materiais implícitas, ou inerentes à reforma constitucional, são aquelas que se impõem ante o silêncio da Constituição, mas que se consideram vedadas, implicitamente, para não destruir-lhe o espírito. As emendas devem estar em harmonia com o resto do texto constitucional, sem ferir os princípios básicos."⁴²

7. *Disciplinamento normativo da questão*

7.1. *Nas Constituições Brasileiras*

A CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL DE 1824, art. 173: "A Assembléa-Geral, no princípio das suas sessões, examinará se a Constituição Política do Estado tem sido exatamente observada, para prover como for justo." Art. 174: "Se, passados quatro anos, depois de jurada a Constituição do Brasil, se reconhecer que algum dos seus artigos merece reforma, se fará a proposição por escrito, a qual deve ter origem na Câmara dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte dela." Art. 175: "A proposição será lida por três vezes, com intervalos de seis dias de uma à outra leitura; e, depois da terceira, deliberará a Câmara dos Deputados se poderá ser admitida à discussão, seguindo-se tudo mais que é preciso para a formação de uma lei." Art. 176: "Admitida a discussão, e vencida a necessidade de reforma do artigo constitucional, se expedirá lei, que será sancionada e promulgada pelo Imperador, em norma ordinária, e na qual se ordenará aos eleitores dos deputados para a seguinte legislatura, que nas procurações lhes confirmam especial faculdade para a pretendida alteração ou reforma." Art. 177: "Na seguinte legislatura, e na primeira sessão, será a matéria proposta e discutida, e o que se vencer prevalecerá para a mudança ou adição à Lei Fundamental; e juntando-se à Constituição será solenemente promulgada." Art. 178: "É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos, e aos direitos políticos individuais dos cidadãos; tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas pelas legislaturas ordinárias."

CONSTITUIÇÃO DE 1891, art. 90: "A Constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional, ou das Assembléas dos Estados." § 1.º: "Considerar-se-á proposta a reforma, quando, sendo apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, for aceita, em três discussões, por dois terços dos votos em uma e em outra Câmara, ou quando for solicitada por dois terços dos Estados, no decurso de um ano, representado cada Estado pela maioria de votos de sua Assembléa." § 2.º: "Essa proposta dar-se-á por aprovada, se no ano seguinte o for mediante três discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas Câmaras do Congresso." § 3.º: "A proposta aprovada publicar-se-á com as assinaturas dos presidentes e secretários das duas Câmaras, e incorporar-se-á à Constituição como parte integrante dela." § 4.º: "Não poderão ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa, ou igualdade da representação dos Estados no Senado."

42 CUNHA, Therezinha Lúcia Ferreira. "Poder constituinte e poder de revisão constitucional. O controle da constitucionalidade da Emenda Constitucional", *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, a.22, n.º 86, abr./jun., 1985, p. 56.

CONSTITUIÇÃO DE 1934, art. 178: "A Constituição poderá ser emendada, quando as alterações propostas não modificarem a estrutura política dos Estados (arts. 1.º a 14, 17 a 21); a organização ou a competência dos poderes da soberania (Capítulos II, III e IV, do Título I; o Capítulo V, do Título I; o Título II; o Título III; e os arts. 175, 177, 181 e este mesmo art. 178); e revista, no caso contrário." § 1.º: "Na primeira hipótese, a proposta deverá ser formulada de modo preciso, com indicação dos dispositivos a emendar, e será de iniciativa: a) de uma quarta parte, pelo menos, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) de mais da metade dos Estados, no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma das unidades federativas pela maioria da Assembléia respectiva. Dar-se-á por aprovada a emenda que for aceita, em duas discussões, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em dois anos consecutivos. Se a emenda obtiver o voto de dois terços dos membros componentes de um desses órgãos, deverá ser imediatamente submetida ao voto do outro, se estiver reunido, ou, em caso contrário, na primeira sessão legislativa, entendendo-se aprovada, se lograr a mesma maioria." § 2.º: "Na segunda hipótese, a proposta de revisão será na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, e apoiada, pelo menos, por dois quintos dos seus membros ou submetida a qualquer desses órgãos por dois terços das Assembléias Legislativas, em virtude de deliberação da maioria absoluta de cada uma destas. Se ambas, por maioria de votos, aceitarem a revisão, proceder-se-á, pela forma que determinarem, à elaboração do anteprojeto. Este será submetido, na legislatura seguinte, a três discussões e votações em duas sessões legislativas, numa e noutra Casa." § 3.º: "A revisão ou emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A primeira será incorporada e a segunda anexada, com o respectivo número de ordem, ao Texto Constitucional, que, nesta conformidade, deverá ser publicado com as assinaturas dos membros das duas Mesas." § 4.º: "Não se procederá à reforma da Constituição na vigência do estado de sítio." § 5.º: "Não serão admitidos, como objeto de deliberação, projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa." § 1.º: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República." § 2.º: "A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de emergência", (redação dada pela EC n.º 11, de 13-10-1978). § 3.º: "No caso do item I, a proposta deverá ter a assinatura de um terço dos membros da Câmara dos Deputados e um terço dos membros do Senado Federal" (redação dada pela EC n.º 8, de 14-4-1977). Art. 48: "Em qualquer dos casos do artigo anterior, a proposta será discutida e votada em sessão conjunta do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, dois terços dos votos dos membros de cada uma das Casas" (redação dada pela EC n.º 22, de 29-6-1982). Art. 49: "A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem."

CONSTITUIÇÃO DE 1937, art. 174: "A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados." § 1.º: "O projeto de iniciativa do Presidente da República será votado em bloco, por maioria ordinária de votos da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, sem modificações ou com as propostas pelo Presidente da República, ou que tiverem sua aquiescência, se sugeridas por qualquer das Câmaras." § 2.º: "O

projeto de emenda, modificação ou reforma da Constituição de iniciativa da Câmara dos Deputados exige, para ser aprovado, o voto da maioria dos membros de uma e outra Câmara." § 3.º: "O projeto de emenda, modificação ou reforma da Constituição, quando de iniciativa da Câmara dos Deputados, uma vez aprovado mediante voto da maioria dos membros de uma e outra Câmara, será enviado ao Presidente da República. Este, dentro do prazo de trinta dias, poderá devolver à Câmara dos Deputados o projeto, pedindo que o mesmo seja submetido a nova tramitação por ambas as Câmaras. A nova tramitação só poderá efetuar-se no curso da legislatura seguinte." § 4.º: "No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro em trinta dias, resolver que um ou outro projeto seja submetido ao plebiscito nacional. O plebiscito realizar-se-á noventa dias depois de publicada a resolução presidencial. O projeto só se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito." (Obs.: Letra morta, na Carta de 1937, pois somente o Presidente *legislava* por decreto-lei, já que fechara o Congresso e lhe usurpara as atribuições.)

CONSTITUIÇÃO DE 1946, art. 217: "A Constituição poderá ser emendada." § 1.º: "Considerar-se-á proposta a emenda, se for apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros." § 2.º: "Dar-se-á por aceita a emenda que for aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas." § 3.º: "Se a emenda obtiver numa das Câmaras, em duas discussões, o voto de dois terços dos seus membros, será logo submetida à outra; e, sendo nesta aprovada pelo mesmo trâmite e por igual maioria, dar-se-á por aceita." § 4.º: "A emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Publicada com a assinatura dos membros das duas Mesas, será anexada, com o respectivo número de ordem, ao texto da Constituição.

CONSTITUIÇÃO DE 1967, art. 50: "A Constituição poderá ser emendada por proposta: I - de membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de Assembléias Legislativas dos Estados." § 1.º: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República." § 2.º: "A Constituição não poderá ser emendada na vigência do estado de sítio." § 3.º: "A proposta, quando apresentada à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, deverá ter a assinatura da quarta parte de seus membros." § 4.º: "Será apresentada ao Senado Federal a proposta aceita por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros."

EC N.º 1, de 1969, art. 47: "A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; ou (redação dada pela EC n.º 8, de 14-4-1977), II - do Presidente da República" (obs.: foi suprimida a iniciativa das Assembléias Legislativas dos Estados para efeitos de Emenda à Constituição Federal).

7.2. Nas Constituições estrangeiras

CONSTITUIÇÃO DA ARGENTINA, art. 30: "La Constitución puede reformarse en el todo ou en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto."

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, art. V: "Sempre que dois terços dos membros de ambas as Câmaras julgarem necessário, o Congresso proporá emendas a esta Constituição, ou se os Legislativos de dois terços dos Estados o pedirem, convocará uma convenção para propor emendas, que, em um e outro caso, serão válidas para todos os efeitos, como parte desta Constituição; se, porém, ratificada pelos Legislativos de três quartos dos Estados ou por Convenções reunidas para este fim em três quartos deles, proporá o Congresso uma ou outras dessas maneiras de ratificação. Nenhuma emenda poderá, antes do ano de 1808, afetar de qualquer forma as cláusulas primeiras e quarta da seção 9 do artigo I, e nenhum Estado poderá ser privado, sem seu consentimento, de sua igualdade de sufrágio no Senado."

CONSTITUIÇÃO DA ITÁLIA, art. 138: "As leis de revisão da Constituição e as outras leis constitucionais são adotadas através de cada Câmara mediante duas deliberações sucessivas, com um intervalo não inferior a três meses, e são aprovadas desde que alcancem a maioria absoluta dos membros de cada Câmara na segunda votação"...

CONSTITUIÇÃO DO JAPÃO, art. 96: "As emendas a esta Constituição serão iniciadas pela Dieta, através do voto concordante de dois terços ou mais de todos os membros de cada Câmara e logo após submetidas ao povo para ratificação, o que exigirá o voto afirmativo de uma maioria de todos os votos apurados em consequência disso, em um *referendum* especial ou em uma eleição especificada pela Dieta.

As emendas assim ratificadas serão imediatamente promulgadas pelo Imperador em nome do povo, como parte integral desta Constituição."

8. Razões determinantes da revisão

8.1. Razões políticas

O Poder Central, sob o pretexto de "contribuir para a construção de um Brasil moderno, onde prevaleçam a harmonia e a justiça social",⁴³ tem tentado promover profundas modificações no Texto Constitucional vigente, com a formulação de propostas que, se viabilizadas pelo Congresso Nacional, determinariam a mutilação da concepção do Estado social por ela delineado. E ainda a supressão de direitos subjetivos históricos, estabilidade do servidor público, redução da remuneração dos disponíveis, aposentadoria por tempo de serviço, educação pública gratuita, além de outros assegurados pela tradição do direito constitucional brasileiro.

Isto demonstra de modo cristalino que o projeto de revisão consubstanciado no denominado "Emenda" encaminhado ao Congresso Nacional, onde se propõe a modificação de 44 artigos da Constituição, busca, sem dúvida, o alargamento das

43 Projeto de lei de iniciativa do Presidente da República encaminhado ao Congresso Nacional.

das competências do Poder Executivo federal. Nele não se vislumbra seja a proposta uma correção de defeitos político-ideológicos em favor do ordenamento jurídico-constitucional, mas uma supressão de direitos do cidadão.

Não está, pois, havendo nexos entre o discurso oficial, direcionado para uma política de cunho liberal, e a prática diuturna do exercício do poder intervencionista do Executivo. Prova contundente disso foi não só a iniciativa confiscatória da poupança popular, violando de maneira frontal o histórico direito de propriedade, assegurado, aliás, pela própria Constituição, bem como a edição de medidas provisórias atentatórias ao espírito de uma Constituição ao que Ulisses Guimarães chama de Constituição-Cidadã.

Antes mesmo que se consumam as reformas pretendidas pelo Governo federal, já se pode constatar resultados pouco alentadores no contexto da sociedade brasileira, como bem acentua o jurista IVES GANDRA DA SILVA MARTINS:

"E vendo os estragos realizados até agora na sociedade – que, no seu governo, perdeu tamanho (queda de quase 7% do PIB) – no direito (é o Governo Collor campeão absoluto no desrespeito à Constituição), na economia (o povo ficou mais pobre e as empresas mais descapitalizadas) e nas relações internacionais (todos os países da América Latina voltaram a ter boas relações com o mundo, menos o Brasil)."⁴⁴

Para que as propostas tivessem coerência teórica seria necessário que seus fundamentos estivessem centrados no neoliberalismo, filosofia adotada pelo Governo. Entretanto, o que se observa é que os interesses preservados serão os dos grupos econômicos internacionais, representados pelo Fundo Monetário Internacional e pelos banqueiros externos, em detrimento das expectativas da sociedade brasileira e da instalação do Estado social apanágio da Constituição de 1988.

Corroborando tal entendimento, vale a pena ressaltar o ponto de vista exposto pelo presidente nacional da OAB, MARCELLO LAVÈNERE:

"O modelo econômico que o governo vem tentando impor mais consulta aos interesses dos credores externos e do Fundo Monetário Internacional do que aos interesses do povo brasileiro. Para viabilizar tal ordem econômica, o Governo federal precisa adaptar a ordem jurídico-constitucional a esses desígnios. É isso que foi dito pelo loquaz agente do Fundo Monetário Internacional. É isso que está propondo, servilmente, o chamado "Emendão"."⁴⁵

Como se vê da análise aqui deduzida, a intenção do Governo é materializar uma pseudomodernidade, sem preconizar as medidas eficazes para debelar os problemas cruciais em que o País se encontra mergulhado: inflação, recessão e a sua

44 MARTINS, Ives Gandra da Silva. "Emendão – *mea culpa, mea culpa, mea maxima culpa*". *Folha de São Paulo*, 28-8-91.

45 LEVÈNERE, Marcello. "A Constituição Ferida". *Folha de São Paulo*, 15-9-81.

monumental dívida externa. Assim, só lhe resta cumpri-la ao invés de propor sua revisão ao Congresso.

8.2. Razões histórico-ideológicas

Traço dominante da origem remota da sociedade brasileira é uma forte matiz ibérica, consubstanciada de matizes decorrentes da contra-reforma religiosa. Foi essa herança que possibilitou não fosse traumática a transição da fase feudal para a burguesia mercantil, evitando a instituição de uma nova escala de valores. Assim, a burguesia emergente, associando-se às antigas classes, destas assimilou sua filosofia, preservando alguns princípios da aristocracia, não para atendê-la, mas aos objetivos do capitalismo nascente.

Numa perspectiva política e ideológica as raízes do Estado brasileiro são fundamentalmente liberais, evidenciando marcas de difícil superação, até porque não se verificou uma ruptura no âmbito dos "velhos" princípios axiológicos, como se disse antes.

Importa ressaltar que, desde suas origens, o Estado brasileiro e a sociedade civil nunca guardaram fidelidade a qualquer fundamento ideológico puro. Nascido à sombra do Estado liberal, o Brasil soberano sempre apresentou sérios vieses na sua concepção. Tanto não bastasse o esforço do publicista Constant, pugnando pela presença de um poder moderador na formação do Estado brasileiro, cuja neutralidade pairasse acima dos demais poderes, a Carta outorgada consagrava ao Imperador a titularidade dos dois Poderes: o Moderador e o Executivo, transformando-o em pessoa inviolável e sagrada, fugindo, assim, à própria orientação liberal.

Entretanto, com o advento da República e da Constituição de 1891, segundo adverte PAULO BONAVIDES, "o Estado liberal se instalou no Brasil em bases teóricas completas, como Estado de direito pleno de uma sociedade burguesa que, na realidade, se revelava acentuatadamente agrária, patriarcal e oligárquica",⁴⁶ contrariando a concepção de um individualismo peculiar ao espírito burguês.

Assinale-se que as pretensões de implantação do Estado social começam a surgir a partir da Constituição de 1934, influenciada "pelas pressões ideológicas sopradas do Velho Mundo e que traziam para o País o rumor inquietante da questão social"⁴⁷. Não obstante, os pressupostos ideológicos do liberalismo foram mantidos, reaparecendo na Constituição de 1946, sob a influência do pensamento de João Mangabeira, Hermes Lima e outros.

De conseguinte, a partir de 1964 até a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, o Estado social brasileiro sofreu rudés golpes entrando em decadência, e durante mais de vinte anos as instituições foram atingidas e destroçadas "pelo arbítrio e pela negação sistemática das garantias que só o Estado de direito proporciona",⁴⁸ tudo isso em nome de um moralismo decadente peculiar à sociedade já superada pelo exercício de novos direitos.

Induvidoso, pois, ressaltar que os avanços que a Constituição de 1988 alberga, em contraposição aos ideais da Revolução, estão susceptíveis de retrocesso na

46 BONAVIDES, Paulo. Ob. cit., p. 419.

47 Idem, p. 421.

48 Idem, p. 428.

caminhada em busca do efetivo Estado social, especialmente porque o seu conteúdo não tem possibilitado o surto expansionista de uma forma degradada de Estado social, o conservador, ainda mais agora ressuscitado sob a máscara de reforma da Constituição.

Esta espécie de Estado social, protetor do capital e do lucro, e só indiretamente do trabalhador, "se limita a colher as deliberações econômicas e financeiras postas em execução, o reflexo positivo que possam ter, a solução de seus problemas de salário e emprego ou para a aplicação mais generosa e munificente de princípios contidos na caixa de promessas do texto programático da Constituição"⁴⁹.

Por outro lado, no Brasil, diferentemente de outros países, o liberalismo representou na sua instalação a necessidade de reordenação do poder nacional e a dominação das elites agrárias, processo marcado pela ambigüidade da junção de formas liberais sobre estruturas de conteúdo oligárquico, uma estrutura conservadora sob a aparência de formas democráticas.

Destarte, o fator determinante da reforma constitucional pretendida liga-se ao processo de ambigüidade ideológica presente no País. No bojo do discurso de modernidade ainda persistem estruturas de conteúdo e tendências oligárquicas e sobretudo proposições de efeitos conservadores e ortodoxos.

A desejada reforma constitucional proposta pelo governo ao atingir ganhos históricos e democráticos põe em aberto a chaga maior da ideologia brasileira: sua ambigüidade. Ao mesmo tempo que prega a liberdade, estabelece limites para seu exercício, luta contra as ditaduras, mas conflita com ideais democráticos; quer modernidade e livre iniciativa no campo econômico mas é sustentada pela oligarquia e pelos cartéis.

Com efeito, se admitidas tais reformas, não só os direitos individuais de conquista histórica como os direitos sociais reconhecidos no mundo ocidental seriam destruídos em face do ataque da nova ordem modernizadora, que, na sua essência, de novo só possui a denominação.

9. Conclusões

Deduz-se que o poder constituinte derivado, também denominado de poder instituído ou poder constituído, distintamente do poder constituinte originário, é de alcance limitado, subordinado aos ditames da Constituição vigente. Adstrito, pois, às limitações constitucionais explícitas e implícitas, ele não tem o condão de derogar, *in totum* e sim, como quer PONTES DE MIRANDA, "alguns enunciados constitucionais"⁵⁰. Mesmo porque, assevera o jurista alagoano, "se se lhe mudem todos eles, reforma não há, mas supressão seguida de outra Constituição"⁵¹.

Por justa razão, pensa-se, com PAULO BONAVIDES e GERALDO ATALIBA, que o art. 3.º somente pode ser aplicado em sinergia com o art. 2.º, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tendo presente que qualquer conteúdo jurídico-positivo deve ser interpretado dentro do sistema em que se acha embutido. Deste modo, a revisão de que trata o dispositivo transitório sob comento

49 BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição*. Fortaleza, Editora da EUFC, 1985, p. 638.

50 MIRANDA, Pontes de. *Ob. cit.*, p. 133.

51 *Idem*, p. 133.

objetiva apenas disciplinar as novas relações jurídicas decorrentes do plebiscito que decidirá o novo sistema e forma de Governo.

Os conceitos emitidos no âmbito doutrinário e mesmo na esfera normativa são insuficientes para se delimitar, de modo claro e seguro, qual a diferença técnica entre os termos *revisão* e *emenda*. PONTES DE MIRANDA ensina que as palavras reforma e revisão são sinônimas e aduz, por outro lado, que *poder revisional ou reformador, ou emendador* está subordinado "a regras jurídicas concernentes à reforma, ou emenda, bem como, quase sempre, à limitação do objeto da reforma ou de emenda"⁵².

Do quanto expandido, pode-se extrair do raciocínio desenvolvido no presente estudo as seguintes conclusões:

a) é inquestionável o caráter limitativo do instituto da revisão colocado, excepcionalmente, no texto constitucional de 1988. Persegue objetivo específico e tem efeito vinculante, não se constituindo, assim, em um mecanismo permanente de modificação do texto constitucional;

b) a revisão não pode alcançar a Constituição como um todo, mas unicamente albergar reforma simplificada, exaurindo-se depois de cumprido esse desiderato, isto é, os desígnios do art. 2.º do ADCT, como ensinam PAULO BONAVIDES, FÁBIO KONDER COMPARATO e GERALDO ATALIBA;

c) de igual sorte, em razão do que se disse antes, fica claro, como quer MA-NOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, que, no silêncio da Constituição, deve-se interpretar vedada a sua revisão completa pelo poder instituído;

d) infere-se que as proibições de abolir a forma federativa de Estado, e voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, os direitos e garantias individuais, aplicam-se ao processo revisional;

e) a iniciativa para a revisão constitucional cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição;

f) o controle de constitucionalidade é extensivo ao processo revisionista, competindo ao Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de qualquer emenda que possa afetar os direitos fundamentais conformadores do sistema constitucional.

Importa assinalar, em razão disso, que o chamado "Emendão" proposto pelo Poder central e em tramitação no Congresso Nacional encontra óbice de natureza constitucional. Mas é necessário muita cautela, pois mesmo assim, lembra PAULO BONAVIDES, não faltam juristas afeiçoados ao poder, que vêem o poder constituinte derivado com legitimidade para escrever uma nova Constituição.

Não há campo, pois, para prosperar a proposição questionada, até porque o conjunto de alterações que ela veicula representa, como adverte MARCELLO LAVÈNERE MACHADO, "um atentado ao povo brasileiro, à democracia, à ordem jurídica"⁵³. E acrescenta, com muita propriedade: "O Executivo pretende tornar-se o

⁵² Idem, p. 133.

⁵³ LAVÈNERE, Marcello. Ob. cit.

único poder existente, dotado de hegemonia, postergando o Legislativo e o Judiciário, sobre os quais fez pairar a pecha de incompetência e desídia. O Executivo fica colocado acima do bem e do mal se sub-rogando ao Estado e à sociedade⁵⁴.

Mas a história registra que a instalação de um Estado social tem sido sempre marcada pelo retrocesso. Há interesses violentos impedindo a consolidação da luta pela ordem democrática. Entretanto, vislumbra-se um agravamento da situação, porquanto a Constituição traz avanços expressivos no capítulo dos direitos fundamentais e da ordem econômica e estão sendo acionados mecanismos com vistas à sua aplicabilidade.

Implica asseverar que não é a sociedade que deseja ser privada dos seus direitos adquiridos e da estabilidade assegurada por um texto duradouro. Mas, sim, um governo que, alardeando ser apoiado numa pseudopopularidade, tenta infringir uma revisão constitucional, capaz de instalar um Estado conservador, representante do empresariado parasitário, do capital estrangeiro, suprimidor das conquistas do povo. Por isso um Estado social dessa natureza não tem condições de sobreviver à primeira crise. Logo se vê compelido a definições drásticas de rumos: "quer para revelar-se instrumento de manutenção do interesse mais forte da classe dominante pelo compromisso de apoio que assume com a elite empresarial",⁵⁵ quer para desfazer o equilíbrio precário que pouco beneficia o interesse da coletividade.

É imperativo acercar-se de todas as precauções contra as intenções revisionistas e buscar a consecução dos desígnios socializantes expressos na Carta Magna, assegurando conquistas básicas e reais nos campos da educação, saúde, previdência, cultura, garantia salarial, participação nos lucros das empresas, entre outras, permitindo desse modo a criação de um modelo humano e democrático.

Advirta-se, pois, que as modificações que o Poder Executivo deseja introduzir na Constituição, sob a alegação de contribuir para a construção de um Brasil moderno, ao contrário, poderão transformá-lo em apenas "uma duvidosa e suspeita Declaração de Direitos Sociais, não havendo lugar para responder, manifestar e proteger os direitos humanos da participação democrática"⁵⁶.

Em tom final, é preciso incutir no espírito das figuras mais representativas dos diversos segmentos da Comunidade Nacional que a ordem econômica e social não é matéria de propriedade do Estado ou dos seus governantes, mas da sociedade, portanto, viabilizadora da justiça social. E o que se busca é consolidar no Brasil a democracia do homem-cidadão, consciente, participativo, com seus direitos políticos e sociais assegurados, eficazmente, numa lei que irradie de maneira permanente a paz social.

54 *Idem*, p. 133.

55 BONAVIDES, Paulo. *Ob. cit.*, p. 639.

56 *Idem*, p. 642.