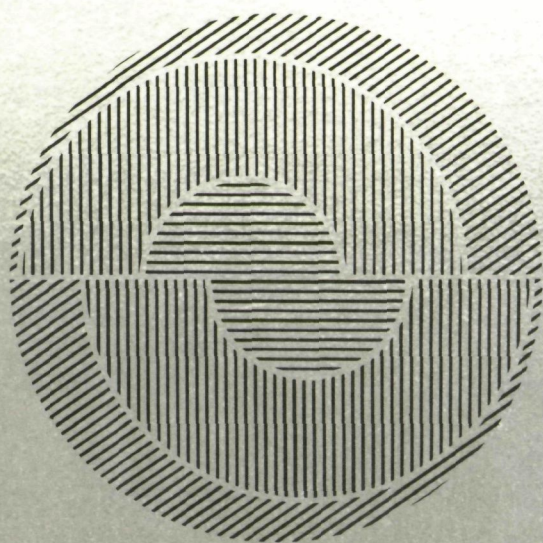


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1992

ANO 29 • NÚMERO 116

A Revisão Constitucional na Carta de 1988

PAULO BONAVIDES

A expressão reforma constitucional é na tradição do direito positivo brasileiro de quatro Repúblicas constitucionais o gênero de que se inferem num momento mais adiantado de evolução técnica do nosso constitucionalismo as duas modalidades básicas de mudança, a saber, a emenda e a revisão, esta última eixo de uma controvérsia provocada em virtude do singular entendimento com que se busca ultimamente definir o alcance do art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Mas antes de entrarmos diretamente nesse ponto crucial das variações que se pretende impor à Lei Maior mediante o emprego do instrumento revisional, faz-se mister buscar subsídios históricos no constitucionalismo pátrio a fim de justificar a compreensão do que seja uma reforma da Constituição, sobretudo quando a atual Carta estabelece duas técnicas ou meios instrumentais distintos: a emenda e a revisão, sendo a primeira a regra efetiva das mudanças e a segunda exclusivamente o recurso excepcional, transitório e insulado, que só existe no art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para os efeitos do art. 2.º do mesmo Ato, conforme intentaremos mais adiante demonstrar.

Vamos primeiramente prosseguir com nossa indagação histórica.

Na primeira Carta republicana de 24 de fevereiro de 1891 só constava a expressão reforma, estampada no art. 90. Não se fazia menção ali uma única vez sequer da palavra revisão.

Dizia-se no *caput* daquele artigo: "A Constituição poderá ser reformada por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembléias dos Estados", ou no parágrafo 1.º: "Considerar-se-á proposta a emenda quando," etc. Era tudo. Nesse ponto o primeiro legislador constituinte da República seguiu de perto a linguagem do constituinte imperial que conhecia apenas a expressão reforma a fim de alterar qualquer artigo da Constituição (artigos 174 e 176 da Carta do Império), sendo inteiramente ignorado o uso dos vocábulos emenda ou revisão.

Semelhantes designações surgem com precisão no Texto Constitucional de 1934, e aliás não se confundem, tendo um significado distinto e rigorosamente estatuído na Lei das Leis da Segunda República.

Com efeito, o art. 178 dessa Constituição enunciava taxativamente todas as matérias que não podiam ser objeto de proposta de emenda, tais como: a estrutura política do Estado, a organização ou a competência dos poderes da soberania, a coordenação dos poderes na organização federal, a Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, a declaração de direitos, a autorização do Poder Legislativo para declarar o estado de sítio, o plano sistemático e permanente de combate às secas nos Estados do Norte, a representação proporcional e o voto secreto, e a própria matéria do artigo 178 que dispunha sobre a emenda ou a revisão constitucional.

Os requisitos de rigidez eram mais brandos para a emenda, tanto respeitante a iniciativa quanto a aprovação. Aprovava-se a emenda que fosse aceita em duas discussões por maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em dois anos consecutivos.

Criava-se, porém, uma segunda hipótese de reforma constitucional, caso a proposta de alteração incidisse sobre a matéria acima enunciada, ou seja, instituía-se a revisão.

Aqui a rigidez era muito maior: a proposta de revisão seria apresentada 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. Rezava ainda o Texto Constitucional que se ambos os órgãos, por maioria de votos, aceitassem

a revisão, proceder-se-ia, pela forma que determinassem, à elaboração do anteprojeto, o qual seria submetido na legislatura seguinte a três discussões e votações em duas sessões legislativas numa e noutra casa (art. 178, § 2.º).

Atente-se, desde já, na profundidade da importância que tinha a figura da revisão: mediante ela o poder constituinte de segundo grau ficava capacitado a alterar até mesmo o artigo da Constituição que a estatufá. Uma temeridade, sem dúvida porquanto quebrantava a própria rigidez do sistema constitucional, atropelando uma das mais sólidas garantias de estabilidade das Constituições, ou seja, uma garantia implícita do constitucionalismo contemporâneo e que tem a mesma força das cláusulas pétreas intangíveis.

A revisão desapareceu, a seguir, da nossa ordem constitucional com a queda da Segunda República. Não constou nem do art. 217 da Constituição de 1946, que consagrava unicamente a emenda, nem tampouco dos artigos 49, 50, 51 e 52 da Constituição autoritária de 1967; o primeiro caracterização ocasional da palavra revisão como sinônimo de emenda no Texto Constitucional.

Como se vê, em todo o constitucionalismo republicano só se falou em revisão constitucional como técnica autônoma e fixa na Carta de 1934, à qual ela efetivamente se incorporou como parte do processo legislativo. Nunca se fez uso indiferenciado dos termos emenda e revisão nem houve menção ocasional da palavra revisão como sinônimo de emenda no Texto Constitucional.

A revisão, perfeitamente separada da emenda, e utilizada com mais rigidez ainda na alteração de matéria constitucional propriamente dita, aliás dotada do mesmo sentido com que a introduziu o constituinte de 1934, esteve prevista nos artigos 267 a 272 do célebre Projeto de Antonio Carlos discutido durante a Constituinte imperial de 1823, dissolvida por D. Pedro I.

A rigidez chegava ali a tal ponto que a proposta de revista, ou seja, a revisão em termos contemporâneos, teria primeiro que passar por três legislaturas consecutivas, aprovada por um voto de pelo menos dois terços dos membros de cada Casa Legislativa. Uma vez resolvida a revista, expedir-se-ia, em seguida, um decreto de convocação de uma assembléia especial, que se reuniria exclusivamente para cumprir tal finalidade, dissolvendo-se

ao termo de execução de sua tarefa; enfim, uma verdadeira Constituinte, um colégio primário e soberano de competência haurida na legitimidade do sistema estabelecido.

Na Constituição monárquica que a seguir D. Pedro I outorgou, o termo revista foi substituído pelo de reforma, mas continuou a incidir tão-somente sobre matéria constitucional propriamente dita, a saber, limites e atribuições dos poderes políticos e direitos e garantias individuais. A rigidez, todavia, foi quase a mesma, tanto que, pelo art. 176, se rezava textualmente que, admitida a discussão e vencida a necessidade da reforma constitucional, seria expedida lei, a ser sancionada e promulgada pelo Imperador, em forma ordinária e na qual se ordenaria aos eleitores dos deputados para a seguinte legislatura que nas proclamações lhes fosse conferida especial faculdade para a pretendida alteração ou reforma.

Se no constitucionalismo monárquico e, em seguida, no constitucionalismo republicano a revisão sempre entrou na parte permanente da Constituição para matéria básicas de ordem constitucional, e invariavelmente regida por um *quorum* de importância capital e decisiva, como admitir que em 1987-1988 fosse o nosso Constituinte apartar-se dessa linha do precedente histórico, compatível de todo com a nossa tradição constitucional de legitimidade, para erigir a figura da revisão fora do processo legislativo regular, colocando-a no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, além do mais, provida de um *quorum* simplificado de maioria absoluta, inferior ao da emenda, a menos que seu propósito fosse, como efetivamente o é e não poderia deixar de ser, o de vinculá-la ao artigo 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

Para modificações, pois, que não aquelas derivadas da aplicação do artigo 2.º — parlamentarismo e monarquia constitucional, conforme venha a resultar da respectiva consulta plebiscitária —, já existe na Constituição mesma o instituto da emenda. Se o “*quorum*” da revisão foi atenuado, isto ocorreu em razão tão-somente de ela incidir sobre matéria já legitimada pela manifestação soberana da vontade popular, exarada nos termos do art. 2.º, a que o art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias inarredavelmente se prende. Tudo em perfeita harmonia com a memória constitucional brasileira do Império e da República.

Em rigor, a revisão não resulta propriamente do art. 3.º onde ela vem contemplada verbalmente, mas do art. 2.º, onde já reside no seu verdadeiro sentido material, na seqüência de uma tradição legítima e única, a iluminar hermeneuticamente a direção e a latitude do artigo das Disposições Transitórias referente ao preceito revisional ora questionado. Ali se toca na forma de governo (república ou monarquia constitucional) e no sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País, isto é, matérias que implicam em revisão profunda da Carta e com legitimação já alicerçada em decisão soberana do voto plebiscitário.

A explicitação de fundo assenta toda nesse art. 2.º: ele é a revisão mesma, em sua acepção material, tão familiar aos constituintes do Império e aos de 1933-1934, que a explicitaram em fórmulas inequívocas. A nomeação formal da revisão constitucional se fez porém no art. 3.º cujo "quorum" de maioria absoluta não tem força própria fora de seus laços indissolúveis com a matéria do artigo antecedente.

Daqui se infere, por conseguinte, que a revisão principal, implícita no art. 2.º, tem por autor o mais legítimo dos legisladores: o próprio povo. A *revisão* secundária, formalmente declarada com esse nome, e apêndice daquela, vem completá-la e consta do art. 3.º do mesmo Ato.

Até mesmo em reforço dessa posição interpretativa se combinam as determinações cronológicas dos dois atos: o plebiscito "no dia 7 de setembro de 1993" e a revisão constitucional, que não pode ser senão aquela pertinente à matéria do plebiscito, "cinco anos contados da promulgação da Constituição". Facilita-se o "quorum" da maioria absoluta unicamente em razão de este visar apenas fazer no Texto Constitucional as alterações complementares de adequação que se fizerem mister ao funcionamento da nova forma de governo ou do novo sistema de governo, após ser colhida a manifestação favorável da soberania popular.

Em suma, pelo ângulo estritamente jurídico, só caberá, do nosso ponto de vista, uma revisão constitucional se o povo responder de maneira afirmativa à introdução já do parlamentarismo, já da monarquia constitucional. Se a resposta plebiscitária for, porém, negativa, não ocorrerá revisão da Constituição, visto que a figura revisional do art. 3.º só so-

brevive em função do conteúdo material do artigo antecedente, conforme acabamos reiteradamente de asseverar.

O caminho para alterar a Carta Constitucional fora daí não poderá ser outro senão aquele contemplado, nos artigos 59 e 60 da atual Constituição: o da emenda, prevista pelo primeiro e disciplinada pelo segundo. A emenda é assim o meio normal, inarredável e necessário de modificar a Constituição, uma vez excluídas as limitações materiais impostas, quer pelo parágrafo 4.º do art. 60, quer pelo art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. É, enfim, aquilo que já dissemos em estudo anterior sobre o assunto: a vontade reformista para atuar teria então que percorrer os canais normativos do procedimento jurídico determinado pela Carta Magna, a saber, aquele que faz parte do processo legislativo da Constituição e o encabeça, isto é, a Emenda Constitucional.

Em outras palavras, a revisão, figura transitória, só existe no art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, podendo apenas ser utilizada em combinação com o teor material do art. 2.º do mesmo Ato. Desvanece-se, porém, ou se torna inaplicável, caso o povo soberano, redarguindo à consulta constitucional, mantenha a presente forma e sistema de governo, a saber, respectivamente, a república e o presidencialismo.

Desmembrar interpretativamente o art. 3.º do art. 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é, pelas razões expostas, expediente mais político do que jurídico. Tem o único e inconfessável objetivo de quebrantar o obstáculo da rigidez constitucional da emenda, mediante a qual uma alteração proposta se discute e vota em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovada unicamente se obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos respectivos membros, ao passo que a revisão — ali nomeada, ao nosso ver, apenas adjetivamente, porquanto já substancialmente contida no art. 2.º, fora do qual não cobra sentido jurídico-constitucional — requer para os efeitos materiais derivados do art. 2.º um “quorum” de aprovação deveras inferior, a saber, o voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, reunidos em sessão unicameral.

Enfim, se houvesse neste País um tribunal constitucional, como em Portugal, Espanha, Itália, Alemanha e Áustria, afigura-se-nos que outro não seria, por conseguinte, o entendimento acerca da revisão.