

# LIMITES AO PODER DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO

Adriana Krieger de Mello\*

## 1 INTRODUÇÃO

1. As Constituições, em que pese concebidas com o ideal de perenidade, podem demandar a alteração de suas disposições, de modo a mantê-las sempre conectadas com a realidade e capazes de regular com atualidade e legitimamente o ordenamento jurídico de dada sociedade. Na linha do ensinamento de Konrad Hesse<sup>1</sup>:

Se não quiser permanecer 'eternamente estéril', a Constituição – entendida aqui como 'Constituição Jurídica' – não deve procurar construir o Estado de forma abstrata e teórica. Ela não logra produzir nada que já não esteja assente na natureza singular do presente (individuelle Beschaffenheit der Gegenwart).

Com efeito, gozam as Constituições rígidas de imutabilidade relativa, porquanto, a bem de garantir sua eficácia deverão estar aptas a acompanhar o progresso e a mudança da conjuntura sócio-política em que inseridas. Em tal contexto, a Reforma Constitucional é o instrumento adequado à alteração formal da Constituição.

2. A fim de bem delimitar o objeto do presente estudo, merece destaque, dada sua completitude, a classificação de Jorge Miranda<sup>2</sup> acerca das “Modificações Constitucionais em Geral”. Deve-se anotar que o doutrinador português desenvolve com profundidade no II Tomo de seu “Manual” a temática concernente às “Vicissitudes Constitucionais”, sustentando entendimento acerca das limitações implícitas ao Poder Constituinte Instituído em face do qual, humildemente, no presente trabalho se buscará contrapor.

Passa-se, então, ao desenvolvimento sintético da esquematização acima citada.

Jorge Miranda conceitua quaisquer fenômenos que se projetem sobre a subsistência e a integridade da constituição como “Vicissitudes Constitucionais”. Tais vicissitudes são por ele organizadas com a adoção de cinco critérios, a saber:

---

\* Procuradora do Estado do RS

<sup>1</sup> HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Sérgio Antônio Fábris Editor, Porto Alegre, 1991.

<sup>2</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, Limitada, v.2, 2ª Ed., Coimbra, 1988.

i) quanto ao modo; ii) quanto ao objeto; iii) quanto ao alcance; iv) quanto às conseqüências sobre a ordem constitucional e v) quanto à duração dos efeitos.

3. No que tange ao modo como se desencadeiam as vicissitudes constitucionais, podem elas se dar de forma expressa ou tácita. As vicissitudes expressas são as mais corriqueiras e se originam de um processo formal de alteração da Constituição; as tácitas, a seu turno, decorrem de modificações externas e indiretas da norma constitucional, tal como se verifica nos “costumes constitucionais”, na “revisão indireta” e na “interpretação jurídica” evolutiva.

4. Quanto ao objeto as vicissitudes podem ser totais ou parciais. As primeiras atingem a Constituição como um todo; as segundas, apenas parte. Há que se destacar a relevância de tal critério de classificação, porquanto a partir dele definir-se-á um dos limites implícitos ao Poder Constituinte Instituído de reformar a Constituição, qual seja, a extensão da reforma. A revisão constitucional genuína jamais poderá ser total, por implicar a assunção de uma nova Constituição.

Veja-se que a revisão total se sucede tanto quando são atingidas todas as normas constitucionais, como na hipótese de vir a ser alterado o núcleo de princípios fundamentais que identifica a idéia de direito da Constituição vigente. Deste modo, verifica-se ser possível através de uma aparente reforma constitucional parcial promover-se a alteração da “essência” da Constituição, de modo a se transitar para uma nova Constituição.<sup>3</sup> Por óbvio, tal procedimento esbarra nos limites que incidem sobre a atuação do Constituinte Revisor, haja vista não ser ele titular do direito de ab-rogar a Constituição, designando-se tal hipótese de “fraude à Constituição”. Em tal contexto, preleciona Paulo Bonavides<sup>4</sup>:

Há também reformas parciais que, removendo um simples artigo da Constituição, podem revogar princípios básicos e abalar os alicerces a todo o sistema constitucional, provocando, na sua inocente aparência de simples modificação de fragmentos do texto, o quebrantamento de todo o espírito que anima a ordem constitucional.

Trata-se em verdade de reformas totais, feitas por meio de reformas parciais. Urge precatar-se contra essa espécie de revisões que, sendo formalmente parciais, examinadas, todavia, pelo critério material, ab-rogam a Constituição, de modo que se fazem equivalentes a uma reforma total, pela mudança de conteúdo, princípio, espírito e fundamento da lei constitucional.

A Constituição Jurídica é a resultante do embate das forças políticas verificado em determinado momento histórico e que consolida e legitima a “idéia de direito” vitoriosa. Entretanto, por não ser a Constituição uma mera “folha de papel”, contendo, destarte, não só o “ser”, mas também normas de dimensão

<sup>3</sup> Expressão traduzida do artigo *Sui Limiti della “revisione costituzionale”* de BISCARETTI DI RUFFIA, conforme nota de página de Jorge Miranda, *Manuall*, página 69.

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

prospectiva, de caráter compromissório (o “dever ser”), é comum verificar-se, ao longo de sua vigência, a tentativa das elites (de início concessivas) de promover alterações paulatinas no direitos originariamente reconhecidos ao povo. A fim de cumprir sorrateiramente (sem a percepção das massas) tal desiderato, o poder constituinte derivado, impulsionado pelos Fatores Reais de Poder, promove diminutas reformas constitucionais que, em seu somatório, transfiguram por completo o núcleo fundamental de princípios estabelecido pelo poder constituinte originário. A isto se atribui a denominação “Fraude à Constituição”.

5. Retomando a taxionomia apresentada por Jorge Miranda, quanto ao alcance das vicissitudes, podem ser elas de amplitude geral e abstrata ou concreta e excepcional, de forma que as primeiras atingem a todas as situações indistintamente e, as segundas, se dirigem a destinatários específicos.

6. Respeitante às conseqüências sobre a ordem constitucional, as vicissitudes poderão implicar uma forma de “evolução constitucional” ou equivaler a um corte, a uma solução de continuidade, sendo então denominadas de “ruptura”.

Na evolução constitucional tem-se a alteração da Constituição Material, com a manutenção da Constituição Instrumental, ou seja, trata-se de hipótese de “transição constitucional”, pois há observância das formas constitucionais ao desencadeamento da revisão dos princípios fundamentais da Constituição. Em verdade, como acima já se assinalou, não se trata de típica revisão constitucional, porquanto há alteração da constituição material, mantendo-se íntegra, tão-só, a constituição instrumental. No Brasil, a Constituição da República de 1934 regravava a revisão de seus alicerces – estrutura política do Estado e a organização e competência dos poderes da soberania – no artigo 178. Esta seria uma hipótese de “transição constitucional”, acaso efetivada concretamente.

Jorge Miranda também classifica como situação de “transição constitucional” as vicissitudes constitucionais derivadas da adoção da “dupla revisão”. Aqui cabem alguns esclarecimentos prévios a fim de bem caracterizar em que situação, conforme o entendimento do renomado jurista, estaria autorizada a “dupla revisão”.

Começa-se pela distinção existente entre os limites materiais da revisão constitucional e os limites materiais do poder constituinte originário material e formal.

O poder constituinte material (originário) está limitado, conforme assevera o autor português, por limites transcendentais, estritamente vinculados a um sentido de “justiça”, isto é, a valores éticos superiores ao Estado.

O poder constituinte formal, a seu turno, não pode dispor contra limites imanentes, devendo fundamentar o seu trabalho de elaboração da Constituição Jurídica nos princípios do regime já escolhidos pelo poder constituinte material. No exercício de tais poderes, o poder constituinte formal estabelece preceitos definidores de limites materiais dirigidos ao Poder Constituinte Revisor. Aqui, então jaz a diferença entre os limites materiais do Poder Constituinte Originário e os do Poder Constituinte Revisor.

Assere Jorge Miranda que as normas constitucionais que estabelecem limites materiais à revisão constitucional são como quaisquer outras, aptas, a serem igualmente modificadas. Nesse passo, faz o autor esclarecedora afirmação: o que bloqueia a atividade revisora do poder constituinte instituído não são as limitações materiais formalmente insertas no texto constitucional, mas os limites dos quais elas dimanam, mais especificamente, os limites próprios ou de primeiro grau.

Aqui cabe o segundo esclarecimento, a fim de estabelecer com clareza o âmbito de aplicação da dupla revisão. As cláusulas que estabelecem limites materiais à revisão podem veicular i) princípios fundamentais da Constituição, a idéia de direito consagrada – o arcabouço constitucional e ii) princípios outros que o legislador alçou a nível de limite material, sem contudo serem passíveis de identificação com a “essência” da Constituição. Os primeiros são efetivos limites à revisão constitucional e, sequer, precisariam estar expressos, funcionando a regra constitucional como uma mera “declaração”; os segundos, por não derivarem naturalmente do espírito da Constituição, não só são declarados, mas constituídos como efetivos limites materiais pelo legislador constitucional.

A dupla revisão só afasta os limites materiais da segunda espécie, ou seja, as cláusulas restritivas impróprias ou de segundo grau (em adotando-se a terminologia de Jorge Miranda), autorizando uma primeira revisão para afastar o limite material e, ato contínuo, procedendo a uma segunda revisão, ocasião em que é substituída a norma constitucional de fundo até então garantida.

Ainda, são espécies de vicissitudes constitucionais, caracterizadoras de “rupturas”, a revolução e a ruptura não revolucionária. A ruptura não-revolucionária se assenta no entendimento de que o povo, por ser o titular do poder constituinte soberano, é quem confere validade e legitimidade à Constituição Jurídica. Assim, não é possível a imposição de limites a este poder, sempre que ele entender como necessária a mudança da “idéia de direito” vigente. Quanto a outra espécie de ruptura constitucional assevera Jorge Miranda que nada é mais gerador de direito do que uma revolução, não sendo ela antijurídica, mas, tão-só, anticonstitucional em relação à Constituição que busca profligar.

7. Por último, quanto à duração dos efeitos, as vicissitudes podem ser compreendidas como de efeitos temporários (hipóteses de “Suspensão” parcial da Constituição) ou de efeitos definitivos.

## **2 DELIMITAÇÃO DO TEMA: A REFORMA CONSTITUCIONAL**

O presente estudo se centra na análise do instituto da Reforma Constitucional, assim entendido como método de mudança formal da Constituição, hábil à promoção de sua auto-regeneração e autoconservação, em face do influxo de novas forças e necessidades sócio-políticas.

Por se desenvolver a reforma constitucional dentro da ordem jurídica vigente, submete-se a limitações explicitadas no próprio texto constitucio-

nal, assim como a restrições implícitas (ou tácitas) que decorrem do “espírito” e dos princípios da Constituição.

## 2.1 As Limitações Expressas ao Poder de Reforma

O Poder Constituinte Constituído ou Derivado, por ser um Poder Jurídico, tem sua atuação limitada pelas normas e princípios insertos na Constituição pelo Poder Constituinte Originário, delas não podendo se afastar.

No que tange às limitações explícitas, não há dificuldades em precisá-las, porquanto restam evidentes a partir da letra expressa da Constituição. São elas as limitações temporais, circunstanciais, materiais e formais.

### **Limitações Temporais:**

Verificam-se quando há norma constitucional expressa que estipula certo prazo mínimo a ser observado pelo Poder Constituinte Constituído para que proceda à reforma da constituição. Nesse período, o poder de reforma fica como que paralisado, implicando intangibilidade temporária da Constituição.

A Constituição Brasileira de 1824, artigo 174, continha limitação de ordem temporal, proibindo a sua reforma antes de transcorridos 4 anos da data em que “jurada”. Nossa atual Constituição da República não possui limitação temporal expressa à reforma constitucional (aqui diferenciando-se da Revisão procedida nos termos do artigo 3º do ADCT).

### **Limitações Circunstanciais:**

São aquelas limitações que visam a impedir a modificação da Constituição em se verificando a ocorrência de situações excepcionais, capazes de influir na livre manifestação do Poder Constituinte Revisor, são elas: o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal – artigo 60, § 1º da CRFB.

Veja-se que em tais hipóteses há “um estado de crise que torna ilegítimo nessas ocasiões empreender qualquer reforma constitucional”, na lição de Paulo Bonavides<sup>5</sup>.

### **Limitações Materiais:**

Sempre que a Constituição estabelecer que determinado conteúdo não pode ser objeto de modificação, estar-se-á em face de uma limitação material.

Tais restrições passaram a constar de forma expressa a partir da Constituição Brasileira de 1891.

Na atual Constituição da República, as limitações materiais encontram-se placitadas no artigo 60, § 4º e são elas: i) a Federação; ii) voto direto, secreto, universal e periódico; iii) a separação dos Poderes e iv) os direitos e garantias individuais.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo, ob. cit., p.176.

Questão que se impõe e que já foi destacada no tópico anterior é a de se saber se a própria cláusula que estabelece as matérias vedadas ao poder de reforma do Poder Constituinte Derivado pode vir a ser abolida.

Acerca da cláusula que estabelece limites materiais explícitos, sustenta Jorge Miranda em seu “Manual”<sup>6</sup> que, in verbis:

*A ratio legis* de uma cláusula de limites é a mesma que preside à rigidez constitucional: a garantia através da dificultação do processo, a limitação do poder. Para não ser posta em causa, ela exige uma segunda revisão – ou seja, uma manifestação reiterada da vontade de revisão, uma segunda maioria em sentido idêntico ao da primeira, em momento ulterior. Exige isto, mas não exige mais do que isto.

Deste modo, para o jurista português em referência, não haveria limites absolutos à atuação do Poder Constituinte Derivado, mas, exclusivamente, uma limitação relativa, representada por um processo legislativo de aprovação mais dificultoso – qual seja, a dupla revisão /, o qual, quando observado, autorizaria a modificação das cláusulas de limites materiais.

J.J. Gomes Canotilho<sup>7</sup>, por sua vez, perfilha entendimento contrário, afirmando que:

A tese do duplo processo de revisão, conducente à relatividade dos limites de revisão, parece-nos de afastar. Já atrás, ao tratarmos da tipologia das normas constitucionais, tínhamos alertado para o facto de as normas de revisão serem qualificadas como *normas superconstitucionais*. Elas atestariam a superioridade do legislador constituinte e a sua violação, mesmo pelo legislador de revisão, deverá ser considerada como incidindo sobre a própria *garantia* da Constituição. A violação das normas constitucionais que estabelecem a imodificabilidade de outras normas constitucionais deixará de ser um ato constitucional para se situar nos limites de uma ruptura constitucional. Neste caso, sim, as disposições do art. 286º e ss serão simples proibições ineficazes em face de alterações constitucionais directamente dirigidas à ruptura constitucional. Por outro lado, a supressão dos limites de *revisão através da revisão* pode ser um sério indicio de fraude à Constituição (fraude à la Constitution, Verfassungsbeseitigung) de que falaremos a seguir.

Em que pese a linha argumentativa apresentada por Jorge Miranda, entende-se que a teoria da “dupla revisão” não se coaduna com a lógica do Poder Constituinte. Ora, o Poder Constituinte Derivado é um poder menor, isto é, por ser jurídico, tem sua atuação delimitada pelas regras estabelecidas pelo Poder Constituinte Originário, delas não podendo desbordar, sob pena de estar usurpando competência que não possui.

<sup>6</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Coimbra Editora, Limitada, v.2, 2ª Ed., Coimbra, 1988

<sup>7</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Livraria Almedina, Coimbra, Portugal, 1997.

A fim de bem analisar tal problemática da dupla revisão, há que se perquirir sobre a essência do Poder Constituinte Originário, cuja teorização buscou, no século XVIII, institucionalizar a vontade soberana dos governados, dos cidadãos, os quais passaram de meros objetos do poder para sujeitos desse mesmo poder.

O Poder Constituinte não existe somente como fato, mas como um fato agregado a valores (Bonavides, 1997), os quais fundamentarão a organização do Estado, dos Poderes Constituídos e a “idéia de direito” almejada. É evidente que muitos governantes poderão titular o Poder Constituinte, no sentido de terem a competência para ditar as regras básicas de comportamento e de organização institucional a que submetidos o povo. Todavia, a força de comando do titular do poder não implica legitimidade. A legitimidade do poder constituinte é medida pelos canais de participação postos à disposição dos governados no processo de organização institucional do Estado.

Assim sendo, partindo-se da premissa de que a cláusula de limitação material ao poder de reforma é produto da vontade soberana do povo, titular legítimo do Poder Constituinte Originário, o seu afastamento via iniciativa do Poder Constituinte Derivado é, a toda evidência, usurpação de poder, um evidente golpe. Ora, a violação das cláusulas pétreas implica a modificação do núcleo essencial da Constituição Material estabelecido pelo Poder Constituinte Originário o que, em última análise, caracteriza-se como uma grave ruptura constitucional.

É esse o entendimento que se perfilha acerca do procedimento da “Dupla Revisão”.

### **Limitações Formais:**

As limitações formais ou procedimentais concernem ao rito processual da reforma, abrangendo questões atinentes à sua iniciativa, à sua tramitação e à sua aprovação.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no que tange à iniciativa é ela privativa e concorrente, estando declinados no artigo 60, incisos I, II e III os sujeitos que poderão apresentar à apreciação do Congresso Nacional proposta de Emenda à Constituição.

O quórum de votação, por seu turno, é regulado pelo artigo 60, § 2º, o qual exige que a proposta de emenda seja discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Por fim, a promulgação da Emenda é realizada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com seu respectivo número de ordem, sendo, após publicada no Diário Oficial, nos termos em que resta estatuído no artigo 60, § 3º.

## 2.2 As Limitações Implícitas ou Tácitas ao Poder de Reforma

1. Muito se controverte a doutrina acerca da existência de limites implícitos ao Poder Constituinte Reformador, preferindo alguns juristas<sup>8</sup> sustentar a tão-só aplicação de limitações materiais expressas no texto constitucional. Há que se destacar, mais uma vez, a distinção existente entre os limites dirigidos ao Poder Constituinte Originário e ao Poder Constituinte Constituído.

É possível que o poder constituinte originário tenha alçado a fundamento constitucional certo valor não dotado de caráter de supra-estatalidade (não classificável, portanto, como um limite transcendente). Não será por tal motivo que os princípios dali deduzidos deixarão de se caracterizar como limites implícitos à atuação do poder constituinte revisor, se diretamente relacionados com o “espírito” das normas constitucionais em questão. Assim sendo, os limites à atuação do Poder Constituinte Derivado, por óbvio, são maiores que os do Poder Constituinte Originário (em que pese “ilimitado”, sofre as restrições atinentes aos limites transcendentais, conforme dantes assinalado): a ele se impõem os limites que dimanam desta ordem supra-estatal de valores, assim como os princípios fundamentais erigidos pelo Poder Constituinte Originário como caracterizadores da essência da Constituição.

Admitida a tese da existência de tais limites implícitos ou tácitos, a dificuldade que se apresenta é de precisá-los.

2. Tal matéria foi amplamente desenvolvida por Nelson de Sousa Sampaio<sup>9</sup> em sua obra intitulada *O Poder de Reforma Constitucional*. Preleciona o autor que os precursores da Tese dos Limites Implícitos foram ilustres constitucionalistas norte-americanos, entre eles Joseph Story e T. M. Cooley, os quais sustentavam que as emendas constitucionais deveriam ser produzidas em conformidade com a Constituição e que a Federação não poderia ser afastada por tal via deliberativa, mas, tão-só, com o manejo de uma revolução.

Da mesma forma, desenvolvendo o entendimento de Carl Schmitt, na obra *Teoría de la Constitución*, Sousa Sampaio destaca que, para este doutrinador, a reforma constitucional estaria circunscrita à possibilidade de alteração das “leis constitucionais”, mas nunca da “Constituição” (que era definida por Carl Schmitt como sendo o conjunto de decisões políticas fundamentais de determinada unidade política).

Nelson de Sousa Sampaio apresenta ainda em sua obra quatro categorias de normas constitucionais que não podem ser objeto do Poder Constituinte Revisor.

<sup>8</sup> Veja-se, a propósito, Paolo Biscaretti, in *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1965. O autor sustenta que é preferível rechaçar-se os argumentos favoráveis à existência de limites implícitos absolutos, porquanto há completa indefinição acerca de seu conteúdo e alcance. Dessarte, manifesta-se tal autor favoravelmente à tese acerca da possibilidade de reforma total da Constituição (e aqui, diga-se, Constituição Material), inclusive no que concerne à forma de Estado.

<sup>9</sup> SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Poder de Reforma Constitucional*. Bahia: 1954.

A primeira delas seriam as normas constitucionais que dispõem acerca dos direitos fundamentais. Conforme já dantes se assinalou, trata-se de um limite transcendente (nominado pelo Autor aqui tratado como de caráter “supra-estatal”). Os comandos encapsulados no texto constitucional que contemplassem preceitos desta natureza até poderiam ser formalmente modificados, porém, seu conteúdo seria intangível.

Quanto à segunda categoria de normas constitucionais que ficariam fora da alçada de competência do Poder Constituinte Revisor são aquelas atinentes à titularidade do Poder Constituinte Originário. A toda evidência, trata-se de um limite implícito, porquanto o Poder Instituído não pode voltar-se contra o criador, destruindo a ordem em que se baseia sua própria competência. Caso se verificasse tal situação estar-se-ia em face de um processo de ruptura, o qual romperia com os limites de uma autêntica reforma constitucional. Ademais, a titularidade do Poder Constituinte Originário é do Povo e a soberania popular é inalienável, não podendo o Poder Reformador dispor de uma competência que lhe foi unicamente delegada.

Como terceira categoria de normas de defesa alteração via Reforma, situam-se aquelas referentes à titularidade do Poder Constituinte Reformador, sendo sua competência indelegável e irrenunciável.

Por fim, a quarta e última espécie de limite é aquele que se contém em normas que tratam do Processo Formal de Revisão Constitucional. Neste momento, é oportuno que se destaque que entende-se, a despeito do quanto desenvolvido pelo insigne jurista português, Jorge Miranda, que a rigidez é sim um limite implícito dirigido ao Poder Constituinte Reformador que o impede de tornar menos solene o processo de criação de uma Emenda Constitucional.

Neste diapasão, a partir desta última categoria de disposições, depreende-se que não é possível ao Poder Constituinte Derivado alterar o próprio sistema de revisão (iniciativa privativa e concorrente – artigo 60, incisos I, II e III da CRFB – 88; quórum de discussão e votação – artigo 60, § 2º; promulgação – artigo 60, § 3º). Ora, se o Poder Constituinte Originário estabeleceu o modo como poderia ser reformada a Constituição, não se pode admitir que o Poder Constituinte Derivado simplifique tais exigências, conduzindo, por assim dizer, a uma flexibilização da rigidez constitucional. Seguindo o ensinamento do Abade Sieyès<sup>10</sup>: “Nenhuma espécie de poder delegado pode alterar qualquer coisa nas condições de sua delegação”.

3. Sousa Sampaio admite a alteração do próprio sistema de revisão constitucional em duas hipóteses: i) a fim de torná-lo mais dificultoso e ii) se houver autorização expressa no próprio texto constitucional, tal como se verificava no disposto no artigo 178, § 2º da Constituição Brasileira de 1934. Infelizmente, há

---

<sup>10</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa – Qu'est-ce que le Tiers État?*. Rio de Janeiro: Editora Liber Juris Ltda., 1986.

que se registrar que em nosso país, no ano de 1977, com o advento da Emenda Constitucional nº 08, de 14 de abril, foi alterado o artigo 48 da Constituição então vigente, para que, ao invés da maioria de 2/3 em cada Casa do Congresso Nacional, bastasse a maioria absoluta para aprovação de emenda constitucional. Em que pese a polêmica surgida à época, tal “reforma” manteve-se íntegra até o advento de outra Emenda, a de número 22, de 29 de junho de 1982, a qual restabeleceu a exigência de maioria de 2/3.

Por óbvio, tal prática não mais se mostra aceitável, porquanto não mais vivemos em um regime de exceção, com restrição às liberdades democráticas, tal qual ocorrido no período do regime militar. Qualquer tentativa de modificação do Sistema de Revisão Constitucional traduz-se em flagrante menoscabo à soberania popular, única e genuína titular do Poder Constituinte Originário.

Demais disso, finalizando a exposição do pensamento do renomado constitucionalista, perfilha ele o entendimento de que a Forma de Estado não é limite implícito.

4. Paulo Bonavides (1997, p. 178) igualmente apresenta em sua obra uma catalogação das limitações tácitas: i) pertinentes à extensão da reforma; ii) quanto à possibilidade de modificação do processo mesmo de revisão e iii) concernente à impossibilidade de eventual substituição do poder constituinte derivado pelo originário.

Vê-se, assim, em uma leitura comparativa, que Bonavides diverge de Sousa Sampaio tão-só no aspecto taxionômico das categorias de limites implícitos, porquanto, em termos de conteúdo, perfilham o mesmo entendimento. Aspecto que merece realce da exposição do primeiro é a afirmação do Princípio Jurídico da Reforma Constitucional, ou seja, o povo é efetivamente o titular o Poder Constituinte Originário, sendo-lhe reconhecido o direito imprescritível de reformar os artigos da Constituição que se mostrarem dissonantes da sua realidade sócio-política, contudo, o processo de revisão é jurídico, devendo, deste modo, desenvolver-se nos termos do quanto regulado pela própria Constituição. É a afirmação da limitação implícita da “rigidez da Constituição”, a qual, igualmente, defendemos.

### 3 BREVES ANOTAÇÕES À PEC 157 – A

1. Tramita em nosso Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 157 – A<sup>11</sup> a qual “Convoca Assembléia de Revisão Constitucional e dá outras providências”.

2. Com supedâneo na fundamentação teórica acima apresentada, vislumbra-se que a Proposta padece do vício de inconstitucionalidade material, conforme se passa brevemente a demonstrar.

---

<sup>11</sup> Analisou-se a PEC 157 original e os substitutivos apresentados pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara e pelo Relator Roberto Magalhães ([www.camara.gov.br/sileg/integras/375055.htm](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/375055.htm), posição em 04.05.2006)

Por primeiro, a mudança do Processo de Reforma Constitucional esbarra na questão da competência do Poder Constituinte Derivado – limite implícito concernente ao próprio Processo de Revisão (2.2). Ora, ao Poder Constituinte Constituído foi outorgado pelo Poder Constituinte Originário duas vias legítimas de alteração da Constituição, a saber: a Revisão Constitucional, prevista no artigo 3º do ADCT – já exaurida – e a Emenda Constitucional.

A PEC nº 157 – A, nesse passo, confere maiores poderes ao Poder Constituinte Derivado – possibilidade de revisar a Constituição através de um procedimento simplificado – em evidente abuso das competências que lhe foram constitucionalmente atribuídas. Em síntese: os membros do Poder Constituinte Derivado estão atribuindo a si próprios poderes que não lhes foram legitimamente outorgados pelos titulares da soberania, o povo. Aqui, deve-se ressaltar o aspecto da rigidez da CRFB – 88. O Processo de Revisão Constitucional foi concebido pelo Poder Constituinte Originário com o objetivo de deixar incólume a Constituição das vicissitudes e da fragilidade de nosso sistema político e econômico.

Demais disso, observa-se que, em que pese constar de forma expressa da Proposta o respeito às cláusulas pétreas (disposição, diga-se, totalmente despicienda), no Substitutivo do Relator são declinadas matérias que serão objeto da malsinada revisão e que se relacionam diretamente com o núcleo de vedações materiais expressas ao Poder de Reforma, a saber: a organização dos poderes; a nacionalidade; os direitos políticos e a organização das competências das unidades da federação.

Enfim, a revisão que se pretende, longe de se constituir em uma mera “atualização” da Constituição, representa, isto sim, uma alteração profunda das diretrizes e limitações estabelecidas pelo Poder Constituinte Originário.

Infelizmente, pouco tem sido divulgado acerca das “pretensões” Congressistas atinentes à aprovação da referida Proposta de Emenda, estando o cidadão à mercê de políticos que só se lembram de sua “base” a cada quatro anos. Não se pretende aqui apresentar uma solução para tal problemática, porque, após refletir o porquê de nosso País estar vivenciando esta crise constituinte, conclui-se que a resposta não está nos livros jurídicos. Penso que o que falta a nós brasileiros é consciência de cidadania e isto só se alcança com educação e organização política.

## 4 CONCLUSÃO

Em singela conclusão, perfilha-se o entendimento acerca da existência de limites implícitos ao Poder Constituinte Derivado. Tais limites repousam no arcabouço de princípios e valores dignificados como fundamentais pelo Poder Constituintes Originário, incumbindo ao aplicador da norma arguta análise sistemática do texto constitucional, de modo a, adequadamente, pautar sua atuação, seja como membro do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, dentro deste enquadramento normativo.

De todo o exposto, entende-se que são caracterizáveis como limites implícitos ao Poder Reformador:

i) as normas constitucionais concernentes à extensão da reforma: entende-se vedada a reforma total da Constituição, assim entendida (e aqui empregando-se a didática classificação de Jorge Miranda, acima exposta) aquela que modifica materialmente todo o texto constitucional, bem como a que transmuta a concepção de direito adotada pelo Poder Constituinte Originário através da modificação de dispositivos de proeminente importância à definição da essência da Constituição. A nosso aviso, a forma de Estado é um limite implícito, em que pese os entendimentos doutrinários em sentido diverso. Veja-se o caso de nossa atual Constituição, ainda que não constasse tal disposição entre as cláusulas pétreas, inúmeros são os dispositivos que regulam o Estado como uma Federação. Evidentemente, a alteração da forma de Estado – caso não se constituísse em limitação material expressa, conforme asseverado – implicaria a necessidade de reformulação de toda a estrutura da CRFB – 88, no que respeita à distribuição de competências, repartição de receitas tributárias e quejandas;

ii) normas constitucionais relativas ao processo de revisão: sustenta-se o entendimento de que a rigidez é um limite implícito ao Poder de Reforma. Tal assertiva tem uma razão lógica: conforme já dantes se declinou a Constituição não simboliza o puro ser, ostentando, igualmente um caráter compromissório, um dever ser, um conteúdo modernizador da sociedade (Carrion, 1997, p. 115), ainda que, predominantemente, funcione como instrumento de legitimação da ideologia de determinada classe ou segmento. Deve-se ter sempre presente que as reformas constantes do texto constitucional dão ensejo à instabilidade jurídica e, via de regra, estão associadas a casuísmos e a interesses das elites dominantes;

iii) normas constitucionais que dispõem acerca da legitimidade tanto do Poder Constituinte Originário, quanto do Poder Constituinte Derivado (artigo 1º, Parágrafo Único e artigo 14 da CRFB – 88): observe-se que os membros da Câmara representam o titular da Soberania, que é o povo, não podendo, assim, desbordar dos limites do mandato que lhes foi conferido. E, no que tange à titularidade do Poder Constituinte Originário, eventual alteração implicaria romper com o regime democrático com a conseqüente destruição da Constituição vigente.

Com base no quanto aqui sustentado, resta evidente que a PEC nº 157-A padece de vícios graves de inconstitucionalidade, ao violar as limitações implícitas ao Poder de Reforma, em especial, a atinente à Rigidez da Constituição Brasileira de 1988, pretendendo alterar o arcabouço normativo da Carta através de um processo célere, marcadamente menos formalista.

## REFERÊNCIAS

- BESTER, Gisela Maria. Direito Constitucional. São Paulo: Manole, 1997.
- BISCARETTI, Paolo. Derecho Constitucional. Madrid: Editora Tecnos, S.A., 1965.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Livraria Almedina, Portugal, 1997.
- CARRION, Eduardo Kroeff Machado. Apontamentos de Direito Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Constituinte. São Paulo: Saraiva, 2005.
- HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fábris Editor, 1991.
- MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, v.2, 2ª Ed., 1988.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. O Poder de Reforma Constitucional. Bahia: 1954.
- SIYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa – Qu'est-ce que le Tiers État?. Rio de Janeiro: Editora Liber Juris Ltda., 1986.