

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

ABRIL JUNHO 1993 • BRASÍLIA • ANO 30 • Nº 118



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

As Limitações ao Exercício da Reforma Constitucional e a Dupla Revisão *

MARIA ELIZABETH GUIMARÃES TELXEIRA ROCHA

Professora de Direito Constitucional das Faculdades Integradas Cândido Mendes — Ipanema. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestranda em Ciências Jurídico-Políticas na Universidade Católica Portuguesa

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Classificação dos limites do Poder Reformador.* 3. *As limitações e a polémica doutrinária da dupla revisão.* 4. *Bibliografia.*

1. *Introdução*

Tema de permanente relevo nos estudos jurídicos e políticos é o que concerne à reforma das Constituições.

A questão está centrada na existência de Constituições rígidas que, para serem revistas, exigem “a observância de uma forma particular distinta da forma seguida para elaboração das leis ordinárias”¹, resultando uma relativa imutabilidade do Texto Constitucional.

Isto não significa que as Constituições flexíveis não ofereçam problemas para a sua revisão — as limitações exemplificam o impasse e o grau de dificuldade que poderá advir quando de sua alteração. Porém, é nas Constituições rígidas que se encontra a previsão de um processo mais dificultoso para efetivar-se a reforma constitucional, observando-se, com maior nitidez, os limites e o *modus faciendi* ditado pelo Poder Constituinte Originário².

* Trabalho apresentado ao Professor Jorge Miranda, na Universidade Católica Portuguesa, em outubro de 1989.

1 MIRANDA, Jorge — *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, Coimbra Editora, 2ª ed., 1988, p. 121.

2 O presente trabalho limita-se a abordar, apenas, as modificações formais da Constituição ou as “vicissitudes constitucionais expressas, sem quebra de continuidade”, como as designa JORGE MIRANDA. Não serão tratadas, pois, as modificações não formais, tendo em vista a extensão do tema.

Diferentemente do Poder Constituinte inicial, o Poder de Reforma encontra-se instituído na Constituição e, por conseguinte, sujeito a limitações, pois, embora possa criar normas com características de novidade, cria-as dentro de uma ordem jurídica previamente estabelecida.

Assim, “na qualidade de poder constituído, está o Poder Reformador regulado pela Constituição, a qual fixa a forma de sua manifestação, estabelece seus limites, enfim, cria a sua competência”. É um “poder de direito limitado pelo Direito Positivo”³.

2. *Classificação dos limites do Poder Reformador*

A fim de facilitar o estudo das limitações existentes, são as mesmas agrupadas, por diversos autores, em duas classes distintas: materiais e formais.

Limitações materiais são aquelas concernentes ao conteúdo da reforma, à questão de fundo ou matéria, podendo constar, expressa ou implicitamente, no Texto Constitucional.

Por seu turno, as limitações formais referem-se às proibições temporais, circunstanciais e procedimentais a serem observadas na elaboração da reforma⁴.

Existe, ademais, limitações ao Poder Constituinte Originário, que também limitam o exercício do Poder Reformador. Mas, neste trabalho, elas não serão consideradas, por ficarem melhor localizadas num estudo sobre o Poder Constituinte Originário⁵.

3 DINIZ JÚNIOR, Antônio Gabriel — “Poder de Reforma Constitucional”, in: *Revista de Direito Público*, São Paulo, jul./dez., 1978, p. 106.

4 Diferentemente, Marcelo Rebelo de Souza, ao tratar dos limites formais ao poder de revisão, não inclui nesta categoria as limitações temporais (apesar de considerá-las intimamente ligadas às limitações de forma) nem, tampouco, as circunstanciais.

Segundo o autor, os limites formais são de três tipos distintos, embora interligados:

— limites quanto ao órgão ou entidade competente para exercer a iniciativa da revisão;

— limites quanto ao órgão ou entidade competente para aprovar as alterações constitucionais;

— limites concernentes às maiorias requeridas para a votação da revisão constitucional. In: *Direito Constitucional I — Introdução à Teoria da Constituição*, Livraria Cruz, Braga, 1979, pp. 70-75.

5 Nesse sentido ver: MIRANDA, Jorge — ob. cit., pp. 87-89, SOUZA, Marcelo Rebelo de — ob. cit., pp. 61-62, VANOSSI, Jorge Reinaldo A. — *Teoria Constitucional — Teoria Constituyente*, Depalma, Buenos Aires, 1975, pp. 175 ss.

3. *As limitações e a polêmica doutrinária da dupla revisão*

Por muito tempo defendeu-se a tese da imutabilidade absoluta das Constituições, como originária da concepção contratual do Estado.

Mas as Constituições não poderiam ser eternas e imutáveis por deverem refletir as condições sócio-culturais em constante modificação.

Há que se ter em conta, na lição de PINTO FERREIRA, a “necessidade palpável do *processus* de modificação constitucional⁶, da sua revisão, em conformidade aos preceitos estatuídos pela própria Constituição, a fim de ajustá-la e acomodá-la continuamente, mediante medidas pacíficas, à realidade social cambiante”⁶.

Deve-se preservar, contudo, a identidade e continuidade da Constituição como um todo. Daí, o legislador constituinte fixar disposições intangíveis, que têm por escopo impedir, radicalmente, modificações de determinadas normas constitucionais.

Neste ponto, LOEWENSTEIN estabelece duas espécies de limitações. Segundo ele, de uma parte, existem medidas para proteger concretas instituições constitucionais, é a chamada intangibilidade articulada; de outra, existem aquelas que servem para garantir determinados valores fundamentais da Constituição, que não devem estar necessariamente expressos em disposições ou instituições concretas, mas que regem como “implícitos”, “imanes” ou “inerentes” à Constituição.

No primeiro caso, determinadas normas constitucionais não são passíveis de alteração face a uma proibição jurídico-constitucional, no segundo, a proibição da reforma se produz a partir do espírito, o telos da Constituição, sem uma proclamação expressa da norma.

Indo além, o autor identifica os casos em que as disposições articuladas de intangibilidade podem intentar-se: “1) La protección de la forma republicana de gobierno frente a la restauración monárquica... 2) La prohibición que se encuentra no pocas veces en Iberoamérica de reelegir al presidente tras uno o también tras dos periodos de mandato en el cargo presidencial... 3) La prohibición de modificar la forma democrática de gobierno... 4) En el mismo capítulo caen también las prohibiciones de modificar los derechos fundamentales... 5) La estructura federal... 6) Ocasionalmente se encuentran también prohibiciones generales de efectuar reformas que contradigan el espíritu de la Constitución”⁷.

Na realidade, trata-se de enumeração meramente exemplificativa, porquanto o Poder Constituinte é soberano para dotar de intangibilidade

6 FERREIRA, Luiz Pinto — *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, Tomo I, Revista dos Tribunais, São Paulo, 5ª ed., 1971, p. 159.

7 LOEWENSTEIN, Karl — *Teoría de la Constitución*, Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 2ª ed., 1979, pp. 189-190.

qualquer das disposições constitucionais. O que se quer realçar, contudo, é a intenção do legislador constituinte em resguardar certos conteúdos constitucionais, revestindo-os de imutabilidade absoluta, mediante a impossibilidade do oferecimento de qualquer proposta para a sua abolição.

Essas proibições, comumente denominadas "cláusulas pétreas", pelo seu caráter de irreformabilidade e intocabilidade, constituem limites explícitos, quando previstos no Texto Constitucional.

Os exemplos são facilmente encontrados em Direito Comparado. Com relação à forma republicana de governo, a primeira manifestação dessa limitação ao poder reformador é ilustrada pela Lei Constitucional francesa de 14 de agosto de 1884, art. 2.^o 8.

Na França, a mesma proibição foi reproduzida nas Constituições de 1946, art. 95, e 1958, art. 89. Ainda as Constituições da República Federal Alemã de 1949, art. 79, da Itália, de 1947, art. 139, de Portugal de 1911, art. 82, § 2.^o No Brasil, as Constituições republicanas de 1891, art. 90, § 4.^o, de 1934, art. 178, § 5.^o, de 1946, art. 217, § 6.^o, de 1967, art. 50, § 1.^o e a Emenda Constitucional n.^o 1, de 1969, art. 47, § 1.^o A recentíssima Constituição promulgada em 1988 prevê, no art. 2.^o das Disposições Transitórias, a consulta plebiscitária ao eleitorado, a fim de que este se manifeste sobre a forma e o sistema de governo que devem vigorar no País.

Também a forma monárquica de governo é matéria intocável em algumas Constituições como a da Grécia, de 1952, art. 108, e a da Bélgica, de 1831.

8 Não obstante os termos expressos da proibição de ser revisada a forma republicana de governo, constante do artigo 2.^o da Lei Constitucional francesa de 1884, a sua validade jurídica foi contestada por BURDEAU, por entender que esta disposição tinha uma significação política: ela provava que a República, que mal se tinha ousado a firmar em 1875, era, daí em diante, a forma do Governo, francês, mas seu valor jurídico é nulo porque o poder constituinte de um dia não tem título para limitar o poder constituinte do futuro. Deve-se dizer o mesmo do artigo 89 da Constituição de 1958, que formula a mesma interdição inclusa na Lei de 1884. (*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, LGDJ, Paris, 6.^a ed., 1974, pp. 85 ss. Ver ainda, a este respeito, DUGUIT, Léon, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Fontemoing, Paris, 2.^a ed., 1911, pp. 460 ss. e HAURIOU, Maurice — *Précis Elementaire de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1930, pp. 112-113).

No *Traité de Science Politique*, BURDEAU, após uma "maior reflexão", concluiu que a tese defendida carecia de fundamento. Ele reitera o significado político da Lei Constitucional de 14-8-1884, cujo artigo 2.^o acrescentou à Lei de 25-2-1875 uma alínea, interditando a propositura de revisão no tocante à forma republicana; defende, porém, a sua validade jurídica. "En effet, lorsque la constitution interdît qu'il soit porté atteinte à la forme du régime ou à son esprit général, elle ne proclame nullement l'immutabilité absolue des institutions, ce qui serait un non-sens. Elle refuse seulement à l'organe de révision la faculté d'opérer des réformes qui, par leur nature ou leur importance, dépassent les possibilités d'un pouvoir institué. Mais, ces mêmes réformes, il appartient toujours au pouvoir constituant originaire de les réaliser". (Tomo IV, LGDJ, Paris, 1969, pp. 257-258.)

Nas Constituições de alguns Estados federais, há proibição de alterações do regime federativo. Um exemplo muito citado é o artigo V da Constituição dos Estados Unidos, que proíbe seja suprimida a igualdade de representação dos Estados no Senado Federal⁹.

Na Constituição Brasileira de 1891, art. 90, § 4.º, havia, tal qual na da América, a proibição de desigualdade de representação dos Estados no Senado, bem como vedava-se, expressamente, proposta de emenda tendente a abolir a forma republicana representativa. As Constituições que se seguiram, à exceção da de 1937, mantiveram esta última proibição, como também procuraram preservar a Federação, não permitindo que o poder reformador a alcançasse.

Comumente alvo das limitações são, ainda, os direitos fundamentais do homem. A Constituição Federal Alemã, no seu art. 79, alínea 3, proíbe sua revisão. De igual modo a Constituição Portuguesa de 1976, art. 290, alínea d, e a Constituição Brasileira de 1988, art. 60, § 4.º, inciso IV.

⁹ Na concepção de LOEWENSTEIN, tal proibição não configuraria uma autêntica disposição de intangibilidade, já que nada se oporia à eliminação deste preceito, uma vez proposta uma Emenda à Constituição. Com a devida vênia, tal posição não há de ser acatada, vez que a intocabilidade do dispositivo em causa foi consagrada, expressamente, no Texto Constitucional, através da representação paritária dos Estados-Membros na Câmara Alta, não podendo, por conseguinte, ser suprimida, sob pena de comprometer a existência da Federação. Ademais, tendo em vista a evolução histórica do federalismo na América do Norte e os condicionantes que levaram os Estados Confederados a ratificarem a Constituição Federal, caso se procedesse tal modificação, estar-se-ia diante de uma frontal contradição ao espírito da Constituição, que o próprio LOEWENSTEIN reconhece como limite a ser observado pelo poder reformador. (Ob. cit., p. 190.) Sobre o assunto, ver JOSEF STORY, cuja tese foi desenvolvida por WILLIAM MARBURY no artigo *The limitation upon the amending power*. Segundo o autor; "... there is one express limitation placed upon the amending power in Article V of the Constitution which is still in force. It is provided in that article that no amendment shall be adopted which shall deprive any state of its equal representation in the Senate."

It would seem to be manifest that this prohibition could not be nullified, indirectly, by taking away from the state any of those functions which are essential "to its separate and independent existence" as a state. Certainly the legislative power, the right to make laws for its own government, must be deemed one of those functions.

If by successive amendments a state could be deprived of its legislative powers, it would cease to be the state, which is guaranteed, by this limitation upon the amending power, perpetual, equal representation in the Senate". (In: *Harvard Law Review*, 1919/1920, p. 229.)

Isto não significa, contudo, que seja impossível a coexistência de desigualdade de representação no Senado com a forma federativa, conforme se verifica na República Federal Alemã.

O que se quer salientar é a necessidade de resguardar de possíveis violações as limitações constitucionais, quer atuem elas através de preceitos expressos, quer emanem do espírito da Constituição.

Expressas ou implícitas no Texto Constitucional, as limitações ganham sentido polêmico com o confronto de idéias entre aqueles que as admitem ou não.

Três teses principais prevalecem acerca das limitações à reforma constitucional:¹⁰

1) A dos que consideram e aceitam tais limites insuperáveis; tese sustentada por BURDEAU, HAURIOU, ESMEIN, MORTATI, BARILE, BALLADORE PALLIERI, MARCELO REBELO DE SOUZA, GOMES CANOTILHO, dentre outros¹¹, cuja argumentação se fulcra na limitação do poder revisional, poder constituído por excelência, e sua subordinação a uma regra superior que lhe define a competência. De tal fato decorre que, ab-rogando tais limites, estaria destruindo-se o fundamento da própria competência do poder de revisão. Ademais, considerando os regimes que repousam sobre o princípio da soberania nacional, se uma autoridade constituída tivesse a plenitude do Poder Constituinte e pudesse, por via de consequência, modificar a estrutura política do Estado, a Nação não mais seria a *maitresse* da Constituição, donde deflui a necessidade de exigir-se que o poder dos órgãos constituídos sejam limitados e determinados por uma regra superior que lhes defina a competência, pois, nas palavras de BERLIA, citado por BURDEAU, "Les élus sont les représentants de la nation souveraine et, en aucun cas, les représentants souverains de la nation"¹².

Um segundo argumento baseia-se no fato de que as formas de revisão são comandadas pelo regime político definido na Constituição.

Existe uma solidariedade entre o fundamento político-filosófico da Constituição e o tipo de revisão que ela prevê, vez que a competência revisional está a serviço de uma idéia de direito e estar-se-ia diante de um

10 MIRANDA, Jorge — ob. cit., p. 165.

11 BURDEAU, Georges — *Traité...*, Tomo IV, pp. 250 e ss; MAURICE HAURIOU, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, tradução de Carlos Ruiz del Castillo, Reus, Madrid, 2ª ed., 1927, pp. 322-325; ESMEIN, A. *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Recueil Sirey, Paris, 7ª ed., 1921, pp. 588 e ss. do Tomo I e pp. 495 e ss. do Tomo II; MORTATI, Costantino — *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Volume II, Cedam, Padova, 7ª ed., 1967, pp. 974 a 979; BARILE, Paolo — *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 2ª ed., 1975, pp. 222 e 223 e *Le Libertà Nella Costituzione-Lezioni*, Cedam, Padova, 1966, pp. 62 e 63; PALLIERI, G. Balladore — *Diritto Costituzionale*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 5ª ed., 1957, pp. 249 a 253; SOUZA, Marcelo Rebelo de — ob. cit., pp. 78 a 85; CANOTILHO, José Joaquim Gomes — O Problema da Dupla Revisão na Constituição Portuguesa, *Revista Fronteira*, Coimbra, dezembro/1978 e *Diritto Costituzional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1977, pp. 428 e ss. No Brasil, quem examinou o assunto foi SAMPAIO, Nelson de Souza — *O Poder de Reforma Constitucional*, Livraria Progresso, Bahia, 1954, pp. 84 e ss.

12 Nota de rodapé, *Traité...*, Tomo IV, p. 251.

verdadeiro *détournement de pouvoir*, caso ela fosse o instrumento para a instauração de uma idéia diferente¹³.

2) A segunda tese rechaça a legitimidade ou eficácia jurídica dos limites da revisão constitucional.

Conforme preleciona JORGE MIRANDA, “aqueles que impugnam a legitimidade ou a eficácia jurídica das normas de limites materiais aduzem a inexistência de diferença de raiz entre Poder Constituinte e poder de revisão — ambos expressão da soberania do Estado e ambos, num Estado democrático representativo, exercidos por representantes eleitos; a inexistência de diferença entre normas constitucionais originárias e supervenientes — umas e outras, afinal, inseridas no mesmo sistema normativo; e a inexistência de diferença entre matérias constitucionais — todas do mesmo valor, se constantes da mesma constituição formal.

O Poder Constituinte, de certo momento, não é superior ao Poder Constituinte do momento posterior. Pelo contrário, deve aplicar-se a regra geral da revogabilidade de normas anteriores por normas subseqüentes”¹⁴.

JORGE REINALDO VANOSSI, examinando a questão das cláusulas pétreas, implícitas e explícitas, conclui pela inutilidade e relatividade destas últimas.

Afirma ele que a virtualidade dessas cláusulas é nenhuma, nos casos de violação ou “rompimento” revolucionário das proibições, de superação revolucionária de toda a Constituição e de derrogação da própria norma constitucional proibitiva¹⁵.

13 BURDEAU, Georges — *Traité...*, Tomo IV, p. 252.

14 Ob. cit., p. 167.

15 “... 1) por la inexistencia de cláusulas pétreas implícitas, es decir, de contenidos constitucionales pretendidamente irreformables por supuesta afectación del “espíritu” de la Constitución escrita, compartiendo en un todo la opinión de BISCARETTI en el sentido de admitir “la plena posibilidad que todo Estado puede modificar, también sustancialmente, el propio ordenamiento supremo, o sea, la propia Constitución si bien moviéndose siempre en el ámbito del derecho vigente (como corroboran las numerosas Constituciones modernas que prevén también la propia reforma total), incluso en la hipótesis extrema que así se cambia su misma forma de Estado”; y

2) por la inutilidad y relatividad jurídica de cláusulas pétreas expresas, que si bien responden a una inquietud política de conservación y perdurabilidad tendientes a disipar el rápido cuestionamiento de ciertos apoyos constitucionales (v. gr., en el caso de la forma de Estado), su virtualidad jurídica se reduce a cero frente a hipótesis — muy posibles — de: a) violación o “quebrantamiento” revolucionario, cuando no se cumplen las prohibiciones y, a pesar de ello, la reforma de un contenido prohibido alcanza efectividad por su vigencia ante los órganos del Estado y el ulterior acatamiento comunitario; b) superación revolucionaria de toda la
(Continúa)

Com o devido respeito, não merece ser compartilhado o entendimento do autor, por querer ele exigir do Direito Positivo, como técnica de controle social, muito mais do que seria razoável esperar. As duas primeiras hipóteses referem-se a ocorrências revolucionárias, que supõem, naturalmente, o afastamento da norma proibitiva ou de todo o ordenamento jurídico. O Direito Positivo pode pretender evitar a reiteração de sucessos revolucionários, mas não pode eliminá-los. Enquanto funcionar o sistema de controle da constitucionalidade das leis (inclusive das emendas e revisões constitucionais), a utilidade e eficácia da norma proibitiva será manifesta.

Com relação à terceira hipótese, isto é, da derrogação da própria norma constitucional, parece ser ela juridicamente inviável, tendo em vista se tratar de um limite implícito ao poder reformador.

De relevo, ainda, a posição de BISCARETTI DI RUFFIA, ao negar a existência de limites implícitos e defender a reforma substancial da Constituição (movendo-se sempre no âmbito do direito vigente) ¹⁶.

Partindo da premissa de que os órgãos de reforma são órgãos constituídos, poderiam eles inovar substancialmente a Constituição, sem destruir as bases de sua própria autoridade, já que o ordenamento estatal, uma vez criado e vivendo sua própria existência, pode desenvolver-se, valendo-se dos procedimentos e dos órgãos destinados a isso.

Ora, o que se apresenta como objeção é exatamente o que se impugna. Há um sistema estabelecido na Constituição, há um ordenamento que não pode ser destruído pelos órgãos constituídos, sob pena de se provocar uma ruptura na ordem constitucional.

Alega também o autor ser possível atacar os fundamentos político-jurídicos do regime (a Constituição em sentido material), sem interromper a sua continuidade.

Neste ponto, deve ser invocada a teoria de CARL SCHMITT, para ter presente a distinção, por ele feita, entre Constituição — decisão de conjunto sobre o modo e a forma da unidade política — e leis constitucionais — as normas contidas na Constituição que simplesmente completam ou regulam essa decisão política fundamental ¹⁷.

(Continuação da nota 15)

Constitución, con lo cual el problema se torna abstracto, pues desaparece la norma misma que establecía la prohibición o condición pétrea; y c) derogación de la propia norma constitucional que establece la prohibición, siguiendo los mecanismos previstos por la Constitución a los efectos de su reforma regular, para proceder luego — y en consecuencia de la derogación operada — a modificar la cláusula que ya no tiene más carácter pétreo", ob. cit., pp. 190 a 192.

¹⁶ *Direito Constitucional — Instituições de Direito Público*, tradução de Maria Helena Diniz, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1984, pp. 227 ss.

¹⁷ *Teoría de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, pp. 23 ss.

Segundo o conceito schmittiano, é na Constituição onde encontra-se assentada a estrutura fundamental do Estado, o seu cerne, aquilo que LOEWENSTEIN chama de *espírito*¹⁸. Emissão direta da vontade do Poder Constituinte num momento específico e determinado, a Constituição consolida, na norma, princípios fundamentais que, uma vez alterados, implicariam na modificação da ordem constitucional, mesmo que tal alteração se processasse no âmbito do direito vigente, pois, nesta hipótese, estar-se-ia diante de uma transição constitucional.

Por derradeiro, não satisfaz igualmente a BISCARETTI DI RUFFIA a afirmação de que toda a estrutura do Estado aparece demarcada por obra de uma supernorma que lhe imprime, irremediavelmente, a forma essencial. Que esta postura é para quem segue uma concepção puramente normativa do direito, segundo a qual as distintas normas se reconduzem a uma unidade, somente porque dimanam e dependem de uma ou mais normas fundamentais.

Neste contexto, resta indagar qual seria então, a função da Constituição? Como e onde estaria ela situada na hierarquia jurídico-normativa? E mais, como se justificaria o controle da constitucionalidade das leis?

Não se pretende, aqui, afirmar a tese de HAURIOU, que criou o fenômeno da superlegalidade constitucional, distinta do conceito de Constituição escrita, para nela incluir todos os princípios fundamentais do regime, os quais devem ser afastados da esfera de ação do poder de revisão. Esses princípios seriam superiores à Constituição escrita, valendo independentemente da sua inserção no texto, porque "o característico dos princípios é existir e valer sem texto"¹⁹.

O entendimento aqui esposado é justo o oposto. De fato tais princípios são juridicamente válidos, exatamente por constarem no documento constitucional. Por óbvio, a referência abrange, apenas, as limitações expressas, já que as tácitas e as que cerceiam o Poder Constituinte originário, por consequência, o derivado, e que não se acham explicitadas, na primeira hipótese são decorrentes do próprio sistema constitucional e, na segunda, preexistem à Constituição.

3) A terceira tese acerca dos limites de reforma, ponto central da presente análise, é aquela em que alguns autores admitem as limitações, mas tomam-nas, apenas, como relativas, passíveis de supressão através da dupla revisão.

Consiste a dupla revisão na afirmação de "validade dos limites materiais explícitos, mas, ao mesmo tempo, entende-se que as normas que os prevêm, como normas de Direito positivo que são, podem ser modificadas

18 Ob. cit., p. 189.

19 HAURIOU, Maurice — *Principios de Derecho Público y Constitucional*, op. cit., pp. 325 a 328.

ou revogadas pelo legislador da revisão constitucional, ficando, assim, aberto o caminho para, num momento ulterior, serem removidos os próprios princípios correspondentes aos limites”, acorde definição de JORGE MIRANDA, doutrinador que perfila esta corrente ²⁰.

Neste ponto, convém estabelecer um paralelo entre a doutrina de JORGE MIRANDA e BISCARETTI DI RUFFIA, que, a despeito de coincidirem quando sustentam a teoria da dupla revisão, diferem, substancialmente, na sua fundamentação.

Conforme foi dito, BISCARETTI DI RUFFIA nega a existência dos limites tácitos considerando, apenas, os expressos, consagrados no Texto Constitucional. No entanto, entende que tais limites e, ressalve-se, todos eles, indistintamente, são passíveis de superação, através da ab-rogação preventiva dos artigos que os consagram, vez que possuem a mesma eficácia de todos os demais que vigoram na Constituição. Uma vez ab-rogados, poder-se-ia propor reformas, ainda, que contrastassem com seu conteúdo ²¹.

Dentre as críticas que se formularam a respeito de tal construção doutrinária destacam-se:

“a preterição dos limites materiais ao poder de revisão constitucional representa, na realidade, uma ruptura na ordem constitucional” ²², nas palavras de MARCELO REBELO DE SOUZA, pois, se forem alterados princípios fundamentais, estar-se-ia diante de nova Constituição material.

Mas a intangibilidade articulada de uma norma constitucional reflete não só a rigidez da Constituição, como também a fixidez da própria norma ²³.

E, por fim, o nivelamento feito entre o Poder Constituinte originário e o derivado não parece juridicamente aceitável, quer se considere o poder reformador como Poder Constituinte derivado neste caso, condicionado, subordinado e limitado pelo originário, quer, e sobretudo neste hipótese, se o considere como “competência autêntica”, na expressão de CARL SCHMITT ²⁴. Decorre daí ser inaplicável o princípio clássico que a lei posterior revoga a anterior, em face da inexistência de identidade de natureza entre ambos ²⁵.

Uma outra crítica relevante é ainda invocada inobstante a ausência de rigor técnico-jurídico na sua formulação, mas cujo empirismo aponta e revela os riscos de uma possível manipulação constitucional, tal qual

20 Ob. cit., p. 168.

21 Ob. cit., pp. 227 ss.

22 Ob. cit., p. 83.

23 M. Rebelo de Souza, ob. cit., p. 84.

24 Ob. cit., p. 119.

25 M. Rebelo de Souza, op. cit., p. 84.

ocorreu na República de Weimar, em França, no Regime de Vichy e no Brasil, em 1964, de gravidade inolvidável.

JORGE MIRANDA, por seu turno, ao defender a possibilidade da dupla revisão, difere doutrinariamente do eminente constitucionalista italiano.

Sustenta que, atingidos os princípios nucleares da Constituição em segundo processo de revisão, mesmo observando-se os requisitos de forma, estar-se-ia diante de uma transição constitucional, e não de uma revisão²⁶.

Defende a existência de diferentes categorias de limites — limites de primeiro grau ou próprios, que são aqueles que exibem direta ou imediatamente princípios fundamentais da Constituição, a idéia de Direito, o projeto e o regime em que assenta, de natureza declarativa, vez que a norma de garantia não os constitui; e limites de segundo grau ou impróprios, que são aqueles em que o legislador constituinte alçou ao nível de limites materiais sem, contudo, se identificarem com a essência da Constituição²⁷.

A partir desta gradação, entende o autor serem imodificáveis determinados limites — aqueles sob os quais se firma a arquitetura constitucional — v. g.: a titularidade do poder de revisão, a rigidez ou flexibilidade constitucional, a forma de governo etc, pois só há que se falar em revisão constitucional se forem eles respeitados, senão, verificar-se-ia o desvio de poder²⁸. Razão pela qual, mesmo que se eliminem cláusulas concernentes a limites do Poder Constituinte originário e limites de primeiro grau, eles subsistiriam e imporiam-se ao futuro legislador de revisão²⁹.

Conclui, portanto, só haver dupla revisão em se tratando de cláusulas de limites impróprios ou de segundo grau³⁰.

Trata-se de uma posição conciliatória que, se por um lado é inovadora, por outro, resguardou princípios doutrinários que, se fossem ultrapassados, colocariam em risco a supremacia da Constituição, exigência básica da democracia representativa.

26 *Ob. cit.*, p. 173.

27 *Ob. cit.*, pp. 175-176.

28 *Idem*, pp. 179 e 182.

29 *Id.*, p. 181.

30 *Id.*, p. 182.

4. Bibliografia

- BARILE, Paolo. *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 2ª ed., 1975.
———. *Le Libertà Nella Costituzione — Lezioni*, Cedam, Padova, 1966.
BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, LGDJ, Paris, 6ª ed., 1974.
———. *Traité de Science Politique*, Tomo IV, LGDJ, Paris, 1969.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Livraria Almedina, Coimbra, 1977.
- . "O Problema da Dupla Revisão na Constituição Portuguesa", *Revista Fronteira*, Coimbra, dezembro/1978.
- DUGUIT, Léon. *Manuel de Droit Constitutionnel*, Fontemoing, Paris, 2ª ed., 1911.
- ESMEIN, A. *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Recueil Sirey, Paris, 7ª ed., 1921.
- FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, Tomo I, Revista dos Tribunais, São Paulo, 5ª ed., 1971.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. "O poder de revisão constitucional", in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, out./dez./1977.
- HAURIOU, Maurice. *Précis Élémentaire de Droit Constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris, 1930.
- . *Princípios de Derecho Público y Constitucional*, Tradução de Carlos Ruiz del Castilho, Reus, Madrid, 2ª ed., 1927.
- JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*, Forense, Rio de Janeiro, 10ª ed., 1987.
- DINIZ JÚNIOR, Antônio Gabriel. "Poder de Reforma Constitucional", in: *Revista de Direito Público*, São Paulo, jul./dez./1978.
- KELSEN, Hans. *Teoria General Del Estado*, tradução Luiz Legaz Lacambra, Editora Nacional, México, 1979.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, tradução: Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 2ª ed., 1970.
- MARBURY, William L. "The Limitations upon the Amending Power", in *Harvard Law Review*, 33, 1919-1920.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, Coimbra Editora, 2ª ed., 1988.
- MORTATI, Costantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Volume II. Cedam, Padova, 7ª ed., 1967.
- PALLIERI, G. Balladore. *Diritto Costituzionale*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 5ª ed., 1957.
- RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Direito Constitucional — Instituições de Direito Público*, tradução: Maria Helena Diniz, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1984.
- . *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 6ª ed., 1988.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Poder de Reforma Constitucional*, Livraria Progresso, Bahia, 1954.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Editora Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.
- SOUZA, Marcelo Rebelo. *Direito Constitucional I — Introdução à Teoria da Constituição*, Livraria Cruz, Braga, 1979.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo A. *Teoría Constitucional I. Teoría Constituyente*, Depalma, Buenos Aires, 1975.