

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 31 • n.º 121

janeiro/março — 1994

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Natureza, limitações e tendências da revisão constitucional

RAUL MACHADO HORTA

S U M Á R I O

1. Reforma, emenda e revisão. 2. Limitações ao poder de revisão. 3. Irreformabilidade, limitações materiais explícitas e limitações materiais implícitas. 4. Tendências dominantes da revisão constitucional.

1. *Reforma, emenda e revisão*

A revisão constitucional encarada como técnica de mudança na Constituição não goza de preferência na terminologia do direito constitucional brasileiro. O poder de reforma constitucional ou o poder constituinte derivado tem recebido no constitucionalismo brasileiro a designação de *reforma*, adotada na Constituição monárquica de 1824 (art. 174) e na Constituição republicana de 1891 (art. 90) e de *emenda* nas Constituições Federais de 1934 (art. 178, § 1.º - a - b), de 1946 (art. 217), de 1967 (art. 50) e de 1988 (art. 60). A Carta de 1937, não obstante destacar no título a locução *Das Emendas à Constituição*, na regulação do processo de reforma adotou, indistintamente, os termos emenda, modificação ou reforma, dando-lhes sentido equivalente (art. 174), em solução reveladora do relativismo terminológico do documento outorgado. No prolongado ciclo constitucional de nosso País, com cento e sessenta e nove anos de existência, o termo indicativo da revisão constitucional aflorou na Constituição de 1934 (art. 178, § 2.º), de brevíssima duração, podendo-se dizer que, na história constitucional brasileira, a Constituição de 1934 não ultrapassou a fugaz permanência das rosas de *Malherbe*. É certo que a Constituição de 1934, com melhor per-

Raul Machado Horta é Professor Catedrático e Emérito da Faculdade de Direito da UFMG.

Conferência proferida no IV Forum Nacional de Direito Constitucional, sob os auspícios da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, em 21 de outubro de 1993.

cepção técnica do processo de mudança constitucional, conferiu à revisão constitucional tratamento mais adequado, para dispor sobre as matérias que poderiam constituir seu objeto, quando se cuidasse de modificação na estrutura política do Estado, na organização ou na competência dos poderes de soberania e no processo reformador (art. 178), disciplinando a formal e mais complexa tramitação do processo de revisão (art. 178, § 2.º). Acentuando a autonomia dos procedimentos, o texto de 1934 previa que a *revisão* seria incorporada à Constituição e a *emenda* a ela anexada, com o respectivo número de ordem (art. 178, § 3.º).

A Constituição de 1988 encarregou-se de reintroduzir no poder constituinte derivado a técnica da revisão constitucional na brevíssima referência do artigo 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Concebido como processo extraordinário de mudança constitucional, para distingui-lo do processo permanente e normal, que é o da emenda à Constituição (arts. 59, I, e 60, I, II, III, §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, I, II, III, IV, e 5.º), localizado na seção consagrada ao Processo Legislativo, a norma de seu enquadramento afastou-se da técnica da de 1934, que conferiu à revisão autonomia material e formal e ignorou os subsídios que poderia facilmente recolher na Constituição da República Portuguesa de 1976, que dedicou título próprio à revisão constitucional, nela configurando a revisão quinquenal e a revisão extraordinária (art. 284, 1.2), as etapas da iniciativa, da aprovação, da promulgação (arts. 285 e 286) e as minuciosas limitações materiais e circunstanciais condicionadoras da revisão (arts. 288 e 289).

2. Limitações ao poder de revisão

A laconicidade do artigo 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é responsável, em grande parte, pelos equívocos da interpretação jurídica e política sobre a época, o conteúdo e a extensão da revisão constitucional, largamente difundidos na doutrina, nos discursos parlamentares, nas manifestações de partidos políticos e nos veículos de comunicação social.

Tratando-se de norma constitucional, que impõe acatamento obrigatório, é irrecusável a realização da revisão constitucional "após cinco anos, contados da promulgação da Constituição", salvo se, a exemplo do que ocorreu com o plebiscito, interpusesse emenda à Constituição, para alterar a fluência do prazo, o que não ocorreu.

As dúvidas e os equívocos sobre a natureza limitada da revisão constitucional decorrem, em parte substancial, da inexperiência brasileira na utilização da revisão como processo de mudança constitucional e, também, da redação textual que não subordinou, de forma explícita, a revisão às limitações inerentes ao poder constituinte derivado ou poder de reforma, alimentando a falsa impressão de que à revisão, prevista no artigo 3.º do ADCT, não se aplicavam as limitações materiais que convivem com a emenda à Constituição. A visão dissociadora entre revisão e as limitações do poder constituinte derivado não encontra arrimo no direito constitucional.

É ilustrativo recordar que a regra concisa sobre revisão no artigo 8.º da Lei Constitucional da França, de 25 de fevereiro de 1875, não frustrou e, ao contrário, favoreceu a clássica doutrina francesa sobre a natureza limitada do processo de revisão constitucional. Sustentando que o artigo 8.º da fragmentária Constituição de 1875 exigia resolução das duas Câmaras do Poder Legislativo, para instaurar a revisão, Carré de Malberg extraiu dessa exigência o princípio da limitação do órgão revisor. O mencionado artigo da Lei Constitucional de 1875, dizia o mestre da Faculdade de Direito de Strasbourg, subordinava toda revisão a uma condição prévia: a declaração de ambas as Câmaras, deliberando, separadamente, sobre a necessidade de rever as leis constitucionais. A Assembléia Nacional só poderia rever os temas e os artigos que constituíssem objeto da prévia deliberação das Câmaras.¹ Partindo da afirmação de que toda constituição escrita e rígida – salvo se ela for profundamente ilógica e soberana-

¹ MALBERG, Carré de. *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, v. II, Recueil Sirey, 1922, Réimpression (1962), p. 588.

mente imprudente – deve organizar o processo de sua revisão e mudança, Esmein,² na análise da extensão do poder de revisão no período de vigência das leis constitucionais de 1875, fragmentárias na sua apresentação formal e breves no seu conteúdo, igualmente coincidia na concepção da revisão limitada, que exprimia, segundo o professor da Faculdade de Direito de Paris, o direito comum das constituições escritas e rígidas. Dando continuidade ao pensamento clássico de Carre de Malberg e de Esmein, Georges Burdeau,³ entre os contemporâneos, desenvolveu a doutrina da limitação do poder de revisão, que decorre da sua qualificação de órgão do Estado, portador da idéia de direito contida na Constituição. Não é diverso o ensinamento que se recolhe na doutrina italiana de nossos dias, representada, dentre outros, por Costantino Mortati,⁴ Biscaretti de Ruffia⁵ e Stefano Maria Cicconetti.⁶ Este último autor, no livro que dedicou ao estudo da revisão constitucional, procede ao levantamento das limitações que incidem sobre o poder de revisão, para classificá-las em limitações expressas e limitações tácitas, limitações textuais expressas e limitações textuais implícitas. A constituição que não dispuser sobre limitações ao poder de revisão transformar-se-á em constituição provisória, uma *BlankoVerfassung* – constituição em branco –, figura inadmissível no universo constitucional, conforme assinala Cicconetti.⁷

É relevante a contribuição de Jorge Miranda⁸ e Gomes Canotilho⁹, figuras expo-nenciais do direito constitucional português

de nossos dias, à doutrina contemporânea das limitações ao poder de revisão. Jorge Miranda conceitua a revisão como

"a modificação da Constituição com uma finalidade de auto-regeneração e autoconservação, quer dizer, de eliminação das suas normas já não justificadas política, social ou juridicamente e de adição de elementos novos que a revitalizem."

As palavras do festejado professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa encerram os elementos definidores da revisão e antecipam a formulação de um programa de revisão, para sua projeção na dinâmica política do processo de revisão no curso de sua realização concreta e operacional.

Gomes Canotilho enriqueceu o tratamento da revisão constitucional com a decomposição conceitual de suas limitações, para abranger os limites circunstanciais, os limites expressos e os limites tácitos, os limites textuais expressos e os limites textuais implícitos, os limites absolutos e os limites relativos, a oponibilidade dos limites absolutos à técnica da dupla revisão. A profunda análise do acatado professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra encerra uma diretriz para o programa de revisão, que se condensa na regra da

"solidariedade entre os princípios fundamentais da Constituição e as idéias constitucionais consagradas pelo poder de revisão."

O reconhecimento da natureza limitada do poder de revisão é tema comum aos publicistas brasileiros. Pontes de Miranda,¹⁰ nos Comentários à Constituição Federal de 1934, documento que inovou substancialmente a técnica da reforma constitucional brasileira, frisou o caráter limitado do "poder emendador e revisor". Pinto Ferreira¹¹ sem-

² ESMEIN, A. *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, v. II, Recueil Sirey, 1921, pp. 495, 502, 505.

³ BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*, 2.^a ed., v. IV, LGDJ, Paris, 1969, pp. 234/235.

⁴ MORTATI, Costantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*, v. II, 8.^a ed., Padova, Cedam, 1969, pp. 234/235.

⁵ RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Diritto Costituzionale*, 9.^a ed., Eugenio Jovenc, 1972, p. 250.

⁶ CICCONEI, Stefano Maria. *La Revisione della Costituzione*, Cedam, 1972, pp. 219, 253.

⁷ CICCONEI, Stefano Maria. Ob. cit., p. 253.

⁸ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, v. I, t. II, Coimbra Ed., 1981, p. 433.

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Dirito Constitucional*, 5.^a ed., Livraria Almedina, Coimbra, 1991, pp. 1130, 1134/1138.

¹⁰ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, t. II, Ed. Guanabara, p. 528.

¹¹ FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, 2.^a ed., t. I, Konfino Ed., 1951, pp. 174/175. *Curso de Direito Constitucional*, 5.^a ed., 1991, Ed. Saraiva, p. 19. *Comentários à Constituição Brasileira*, 3.^a v., 1992, Ed. Saraiva, pp. 192 a 195, 208/209.

pre insistiu na barreira oposta à atividade de reforma constitucional. Nelson de Souza Sampaio,¹² recordando a múltipla designação do poder de reforma, aprofunda o estudo das limitações materiais explícitas e das limitações materiais inerentes à reforma constitucional. José Afonso da Silva¹³ sustenta que o poder de reforma "é inquestionavelmente um poder limitado, porque regrado por normas da própria Constituição". José Alfredo de Oliveira Baracho,¹⁴ em sua Teoria Geral do Poder Constituinte, recorda a distinção entre o "poder constituinte originário e o poder constituinte derivado, constituído, instituído ou de segundo grau, que é limitado". Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁵ e Celso Ribeiro Bastos¹⁶, em valiosas análises dedicadas ao tema, acentuam a natureza limitada do poder de reforma constitucional. Ivo Dantas¹⁷ tece oportunas considerações sobre o alcance da emenda e da revisão no texto da Constituição Federal de 1988, considerando a emenda de âmbito restrito, enquanto a revisão tende a ser ampla e abrangente, não obstante a comum localização da emenda e da revisão no domínio limitado do poder reformador. Edvaldo Brito,¹⁸ no título da obra que contém sua excelente contribuição ao estudo da Teoria da Constituição – Limites da revisão constitucional –, torna inequívoco o entendimento do professor da Faculdade de Direito da Bahia sobre a

natureza limitada do poder de revisão, identificada nos limites imanentes à Constituição jurídica e nos limites transcendentais à ordem constitucional positivada.

3. Irreformabilidade, limitações materiais explícitas e limitações materiais implícitas

Como processo de duração transitória, criado pelo constituinte originário, a revisão constitucional recebeu escasso tratamento normativo, que se esgotou na fixação da época – "será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição" –, na estipulação do *quorum* deliberativo – "pelo voto da maioria absoluta dos membros" –, na designação do órgão da revisão – "Congresso Nacional" – e na particularização da modalidade de revisão – "em sessão unicameral" –, dispensando, neste caso, de forma expressa, a solução da sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que melhor preservaria o funcionamento do bicameralismo federal, consagrado na organização constitucional do Poder Legislativo (Constituição, arts. 44-57, § 3.º). Sessão unicameral é sessão de uma só câmara, que conduz ao Congresso monocameral, apagando o Congresso bicameral, não obstante a presença naquele de deputados e senadores, que são os membros do Congresso Nacional.

O órgão da revisão constitucional, seja ele o Congresso em "sessão unicameral" ou o Congresso em sessão conjunta ou bicameral, é ente criado pela Constituição, na fase da atividade do constituinte originário, e a ela congenitamente vinculado. Recebeu do constituinte originário a delegação para rever a Constituição, com a finalidade de auto-regeneração e autoconservação, eliminando as normas que a evolução política, social e jurídica assim aconselhar e aditando no lugar das normas revistas o conteúdo normativo novo, para revitalizar a Constituição. Revisão não é ruptura da Constituição. É o procedimento de alteração material sem a erosão dos fundamentos da Constituição, que se confundem com as decisões políticas fundamentais, o "centro comum de imputação" do sistema constitucional, para nos valermos da formulação conceitual de Francisco Cam-

12 SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Poder de Reforma Constitucional*, 2.ª ed. atualizada, 1961, Imprensa Oficial-Bahia, pp. 40, 80, 88.

13 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*, 7.ª ed., 1991, p. 58.

14 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. "Teoria Geral do Poder Constituinte". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.º 52, janeiro de 1981, pp. 40/41, 50, 57.

15 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 17.ª ed., 1989, Ed. Saraiva, pp. 24/26.

16 BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, 1.º v., 1988, Ed. Saraiva, pp. 155/159. *Curso de Direito Constitucional*, 11.ª ed., 1989, Ed. Saraiva, pp. 32, 36.

17 CAVALCANTI, Francisco Ivo Dantas. *Poder de Reforma como Garantia da Supralegalidade Constitucional*. Tese de Doutorado em Direito, Belo Horizonte, 1990, pp. 156/161, 189/200.

18 BRITO, Edvaldo. *Limites da Revisão Constitucional*. Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1993, pp. 80/81, 92/93.

pos,¹⁹ antigo professor desta Casa de Afonso Pena, que iluminou com os fulgores de sua poderosa inteligência as lições de Direito Público Constitucional, denominação da disciplina nas primeiras décadas deste século.

Do "centro comum de imputação", que limita a atividade do órgão de revisão constitucional, dimanam, inicialmente, as matérias incluídas na cláusula da irreformabilidade do artigo 60, § 4.º, I, II, III, IV, da Constituição. São improponíveis no Congresso Nacional, em sessão apartada de cada Casa, os temas irreformáveis, que não podem ser objeto de emenda à Constituição: a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, os direitos e garantias individuais. Se não podem ser objeto de emenda, para aboli-las – e a abolição não se circunscreve às formas grosseiras e ostensivas, mas também alcança as formas oblíquas, dissimuladas e ladeantes –, as matérias irreformáveis não poderão constituir objeto de proposta de revisão. Poder de emenda e poder de revisão são poderes instituídos e derivados, instrumentos da mudança constitucional de segundo grau, submetidos um e outro ao "centro comum de imputação", que assegura a permanência das decisões políticas fundamentais reveladas pelo poder constituinte originário.

As limitações do § 4.º do artigo 60 da Constituição são limitações materiais explícitas, assim configuradas na sede da norma constitucional. Essas limitações não exaurem as linhas da demarcação intransponível pelo poder de emenda e de revisão.

Há outras limitações difundidas nas regras constitucionais e de cuja pesquisa se recolherá o conjunto das limitações materiais implícitas. Integram essa categoria os fundamentos do Estado democrático de direito (art. 1.º, I, II, III, IV, V), o povo como fonte de poder (art. 1.º, parágrafo único), os objetivos fundamentais da República Federativa (art. 3.º, I, II, III, IV), os princípios das relações internacionais (art. 4.º, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, parágrafo único), os direitos sociais (arts. 6.º e 7.º), a definição da

nacionalidade brasileira (art. 12, I, a, b, c, II, a, b), a autonomia dos Estados Federados (art. 25), a autonomia dos Municípios (art. 29, 30, I, II, III), a organização bicameral do Poder Legislativo (art. 44), a inviolabilidade dos deputados e senadores (art. 53), as garantias dos juizes (art. 95, I, II, III), a permanência institucional do Ministério Público (art. 127) e de suas garantias (art. 128, I, a, b, c), as limitações do Poder Tributário (art. 150, I, II, III, a, b, IV, V, VI, a, b, c, d, art. 151) e os princípios da Ordem Econômica (art. 170, I, II, III, IV, V, VI VII, VIII, IX, parágrafo único).

A autonomia dos Estados e dos Municípios e a organização bicameral do Poder Legislativo são princípios abrangidos por dupla limitação de irreformabilidade, a que provém da forma federativa de Estado (art. 60, § 4.º, I), nesta se incluindo a composição plural da República Federativa (art. 18), objeto de limitação material explícita e a que decorre da limitação implícita, por ilação extraída do enunciado da regra explícita.

O plebiscito de 21 de abril de 1993, que consagrou a inequívoca preferência do eleitorado brasileiro pela forma republicana e o regime presidencial, incorporou outra limitação material ao exercício da revisão constitucional. No tocante ao regime presidencial, parece-me que violaria a vontade soberana do eleitorado a introdução no Poder Executivo presidencial de técnicas inerentes ao regime parlamentar, através de regra desconhecida no regime presidencial brasileiro, exprimindo forma oblíqua de manifestação de confiança no Congresso ou de órgão do Congresso em ato do Presidente da República e no Ministério por ele constituído, como seria, por exemplo, a regra que impusesse a aprovação política do Congresso ou de órgão do Congresso na escolha de Ministros de Estado, a qual no regime presidencial, que o eleitorado consagrou plebiscitariamente, sempre caracterizou ato presidencial desvinculado.

O plebiscito, sufragando a República, recomenda o restabelecimento da irreformabilidade dessa forma de governo, que teve origem na Constituição de 1891, associando República e Federação na proibição de pro-

¹⁹ CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*, II v., Livraria Freitas Bastos, 1956, p. 80.

posta de emenda, sempre reproduzida nas constituições republicanas posteriores, regra que o texto de 1988 suspendeu em homenagem à manifestação soberana do eleitorado, afinal verificada, para os efeitos de cancelar a cláusula da provisoriedade da forma de governo.

4. Tendências dominantes da revisão constitucional

Mirkine-Guetzévitch,²⁰ em livro que alcançou grande notoriedade no direito constitucional do primeiro pós-guerra – *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel* –, analisando as constituições daquele período de intensa elaboração constitucional, extraiu dos novos textos uma tendência dominante e essencial, que o professor do Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Paris denominou de tendência da *racionalização do poder*, locução feliz, que se converteu, provavelmente, nas palavras de maior referência nos *Anais da Assembléia Nacional Constituinte Brasileira de 1934*. A *racionalização do poder* indicava o processo de transposição para o domínio das regras jurídicas da Constituição de práticas e de convenções que disciplinavam o funcionamento consuetudinário das instituições políticas. A organização constitucional do regime parlamentar constituiu-se no tema predileto da racionalização do poder, mediante a apropriação jurídica das regras convencionais do governo de gabinete. Mirkine analisou constituições dotadas de vigência, quando ultrapassadas as indefinições da Assembléia Constituinte. Uma tendência dominante pode ser fixada desde logo. É a natureza limitada da competência do Congresso de Revisão. As limitações são extensas. Basta percorrer a relação das limitações materiais explícitas e a identificação do conteúdo de cada tema da cláusula da irreformabilidade material explícita. A forma federativa de Estado, por exemplo, abrange desde a estrutura da República Federativa (art. 18), percorre a repartição de competências,

nas modalidades da competência geral da União (art. 21), da competência privativa da União (art. 22), da competência comum (art. 23) e da legislação concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal (art. 24), a auto-organização constitucional dos Estados Federados (art. 25), a competência autonômica dos Municípios na organização própria, na legislação de interesse local, na suplementação da legislação federal e estadual, na instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas (arts. 29 e 30, I, II, III), a intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal (art. 34), a intervenção dos Estados nos Municípios (art. 35), alcança a organização bicameral do Poder Legislativo, de forma a assegurar ao Senado a representação igual dos Estados e do Distrito Federal (arts. 44-46) e à Câmara dos Deputados a representação do povo (art. 45), a existência do Poder Judiciário federal e do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal (arts. 92-125), a função de guarda da Constituição Federal no Supremo Tribunal Federal (art. 102), a repartição da competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 145) e as vedações dirigidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, inscritas nas limitações do poder de tributar.

As limitações materiais explícitas se desdobram nas limitações implícitas mediante a revelação de ilações que decorrem das limitações materiais. A interpretação da proposta de emenda tendente a abolir não se detém na emenda frontal, grosseira, rombuda, aleijão jurídico escandaloso, para abranger na sua eficácia proibitória a proposta oblíqua, indireta, sinuosa, capaz, pelos seus efeitos nocivos, de incorrer no comprometimento da irreformabilidade e na virtual abolição da regra e do princípio protegidos pela intangibilidade.

No domínio dos temas suscetíveis de revisão, as tendências dominantes parecem confluir para os seguintes, em relação não exaustiva:

1. Reformulação do sistema tributário nacional.
2. Adoção do sistema eleitoral misto.

²⁰ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B. *Les Nouvelles Tendances du Droit Constitutionnel*, Paris, Marcel Giard, 1931, p. VII.

3. Estabelecimento de percentuais do eleitorado, para assegurar a representação dos partidos políticos na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas estaduais.

4. Reintrodução do princípio da fidelidade partidária.

5. Recomposição da representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados.

6. Limitações na expedição presidencial de medidas provisórias.

7. Dilatação dos espaços da livre concorrência e da economia de mercado na Ordem Econômica.

8. Financiamento da seguridade social.

4.1. Pesquisa de opinião²¹ entre membros do Congresso de Revisão apurou que 61% dos congressistas ouvidos consideram prioritária a reformulação do sistema tributário da Constituição de 1988. Há vários projetos, alguns sob a forma de proposta de emenda à Constituição, apresentados em período anterior ao da instalação do Congresso de Revisão. Projetos não formalizados e propostas de emendas exprimem o propósito comum de simplificar o sistema tributário nacional, reduzindo o número dos impostos, de modo geral, e concentrando a tributação nos impostos não declaratórios. O Professor Sacha Calmon Navarro Coelho, titular de Direito Tributário e Financeiro da Faculdade de Direito da UFMG, apresentou, recentemente, ao plenário da Comissão Especial de Revisão Constitucional,²² instituída pelo Senhor Presidente da República, com a finalidade de "identificar propostas de interesse fundamental para a Nação", um completo projeto

²¹ O Estado de São Paulo, 3 de outubro de 1993, A 10.

²² A Comissão Especial de Revisão Constitucional, prevista no Decreto presidencial de 5 de agosto de 1993, publicado no *Diário Oficial* de 6 de agosto, compreende, atualmente, os seguintes membros, conforme o ato de designação do Sr. Presidente da República, reproduzido no *Diário Oficial* de 31 de agosto de 1993: Alexandre de Paula Dupeyrat Martins, Raul Machado Horta, Sérgio de Andréa Ferreira, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Sacha Calmon Navarro Coelho, Eros Roberto Grau, Washington Peluso Albino de Souza, Maurício José Godinho Delgado, Inocêncio Mártires Coelho, Arthur Pereira de Castilho Neto, Hugo Gueiros Bernardes, sob a coordenação do Dr. Alexandre de Paula Dupeyrat Martins.

de reformulação do sistema tributário brasileiro. O projeto contempla a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com três impostos em cada nível de governo. Caberá à União o imposto sobre comércio exterior (importação de produtos estrangeiros e exportação de produtos nacionais ou nacionalizados), o imposto seletivo sobre consumos de massa, com alíquotas moderadas, exceto para fumo e bebidas – nesse quadro a União recupera para sua competência a tributação sobre minerais do País, combustíveis líquidos e gasosos e seus derivados – e mantém o imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza. Aos Estados e ao Distrito Federal tocarão os impostos sobre transmissão *causa mortis*, doação de quaisquer bens ou direitos, propriedade de veículos automotores e valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias, com alíquotas reduzidas para os gêneros de primeira necessidade e produtos agropecuários. Os Municípios ficarão com o imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, o imposto sobre a propriedade territorial rural, este por seu deslocamento da competência da União, e o imposto sobre serviços de qualquer natureza, exceto comunicações e transportes, salvo se forem estritamente municipais. A concepção federativa que inspira o Projeto Sacha Calmon projeta-se na repartição da receita tributária da União, para beneficiar Estados e Municípios, e na dos Estados, para favorecer os Municípios com o produto de percentuais de impostos estaduais. O projeto corrige demasias da Constituição de 1988, que redistribuiu 47% da arrecadação federal dos impostos sobre a renda e proventos e produtos industrializados e, ainda, atribuiu aos Estados e ao Distrito Federal dez por cento do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (Constituição Federal de 1988, art. 159, I, II). Corrigindo desequilíbrios da repartição tributária de 1988, sem sacrificar a competência dos Estados e dos Municípios, o Projeto Sacha Calmon é um modelo de equilíbrio federativo.

4.2. A introdução de modificações no sistema eleitoral vem sendo recomendada, com

insistência crescente, nos últimos trinta anos. Revelam esse estado de espírito reformista os numerosos projetos de leis, na Câmara e no Senado, preconizando o voto distrital e o sistema eleitoral misto: Projeto de Lei n.º 38, de 1960 (Milton Campos), Projeto de Lei n.º 132, de 1963 (Cunha Bueno), Projeto de Lei n.º 1.036, de 1963 (Oscar Corrêa), Projeto de Lei n.º 2.152, de 1964 (Franco Montoro), Projeto de Lei n.º 280, de 1977 (José Sarney), Projeto de Lei n.º 233, de 1979 (Tarso Dutra). O Senador Gustavo Capanema²³ elaborou substancioso trabalho, a título de "um conjunto de bases para elaboração de projeto de lei", no qual justificou o que o ilustre mineiro chamou de sistema eleitoral eclético, "resultante da conciliação de um conjunto de regras, umas próprias do princípio majoritário e outras oriundas do princípio da representação proporcional".

O sistema eleitoral misto, que parece reunir preferência dominante, inspira-se no modelo alemão, inaugurado em 1949 e aprimorado em sucessivas leis eleitorais, que concilia a representação proporcional, em listas partidárias, e a votação majoritária no distrito eleitoral. No sistema eleitoral misto alemão, como esclarece o Professor Gregor Baranow,²⁴ da Universidade de Brasília, "o eleitor dispõe de dois votos. O primeiro é distrital propriamente dito, isto é, por meio dele o eleitor inscrito no distrito eleitoral escolherá, diretamente, o candidato de sua preferência". "É com o seu segundo voto que o eleitor vota em uma das listas propostas pelos partidos. Nestas, ele não elege candidatos individualmente, mas o partido de sua preferência, prevalecendo a ordem dos candidatos ali fixada pelo próprio partido".

A representação proporcional exprimiui na sua origem e implantação no Código Eleitoral de 1932 e na Constituição Federal de 1934 uma aspiração coletiva de aprimoramento das eleições e das instituições políticas, como pregaram os corifeus da Aliança Liberal, sob a invocação tutelar da *Justiça e*

Representação. Na evolução de sua prática, deformou-se a representação proporcional, distanciando-se da proteção das minorias, para contaminar-se na corrupção eleitoral, submergir no artificialismo da representação sem autenticidade e patrocinar a fragmentação do sistema partidário. O sistema eleitoral misto está em condições de renovar o processo eleitoral, conciliando as vantagens da representação proporcional na apuração das preferências políticas e a autenticidade da eleição majoritária no distrito, aproximando na imediatidade do voto o candidato e o eleitor.

4.3. Em relação aos partidos políticos, configurou-se a tendência de fixar na Constituição percentuais do eleitorado, distribuídos por Estados, e os da representação partidária na Câmara dos Deputados, para assegurar o funcionamento de partido político de âmbito nacional.

4.4. Visando ao fortalecimento da estrutura dos partidos políticos, ressurgiu a tendência de reintroduzir na Constituição o princípio da fidelidade partidária, em caso de oposição às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, com a sanção de perda do mandato legislativo.

4.5. Pesquisa de opinião²⁵ indicou a tendência favorável à recomposição da regra de fixação do número total de deputados na Câmara. Essa recomposição poderá ser alcançada pela estipulação de uma proporção entre habitantes e o número de deputados, com o mínimo e o máximo da representação, previstos na Constituição. A regra da proporcionalidade entre o número de habitantes e o número de deputados, enunciada diretamente na Constituição – um deputado para cada trezentos mil habitantes até cinquenta deputados e, além desse limite, um deputado para cada quinhentos mil habitantes, por exemplo – restauraria critério consagrado nas Constituições Federais de 1891 (art. 28, § 1.º), 1934 (art. 23, § 1.º), 1946 (art. 58) e 1967 (art. 41, § 2.º). A adoção desse critério não deve comprometer o equilíbrio federativo. O sacrifício na representação dos Estados menos populosos será mínimo. A representação do Estado de São Paulo, que sofre os

²³ *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, abril/junho de 1983, n.º 78, p. 431.

²⁴ BARANOW, Ulf Gregor. "Lei Eleitoral da República Federal da Alemanha", *Revista de Informação Legislativa*, abril/junho 1992, n.º 114, p. 634.

²⁵ *O Estado de São Paulo*, 3 de outubro de 1993, A 12.

efeitos negativos de notória sub-representação, poderá fixar-se em oitenta e seis deputados, com ampliação de vinte e seis deputados na representação atual. O aumento global na composição da Câmara dos Deputados não ultrapassará sete deputados: 503 para 510. Os Estados menos populosos teriam sua representação reduzida de 1 deputado: 8, que é o mínimo atual, passaria para 7 (sete). A preservação da representação mínima e da representação máxima, nos limites ora oferecidos, estaria em condições de manter o equilíbrio federativo e assegurar o mecanismo compensatório a ele inerente, de modo a evitar desequilíbrios que poderiam repercutir na integração nacional da Federação.

4.6. A expedição de medidas provisórias, autorizada pelo artigo 62 da Constituição de 1988, conferiu ao Presidente da República o exercício da legislação governamental, que Burdeau²⁶ qualificou de "fenômeno geral e irreversível" nos ordenamentos jurídicos contemporâneos. A Constituição de 1988 buscou na Constituição da Itália de 1947 o modelo da medida provisória. Originariamente introduzida no Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, a técnica se integrava no processo legislativo do governo parlamentar, organizado naquele projeto. Posteriormente, o Projeto de Constituição (B) da Comissão de Sistematização, votado no segundo turno da Assembléia Nacional Constituinte, inclinou-se pelo regime presidencial e manteve a medida provisória na competência do Presidente da República.

A decisão plebiscitária de 21 de abril de 1993, que manteve o regime presidencial de governo, aconselha a reformulação da medida provisória, para ajustá-la às exigências do regime de governo, mediante a introdução de regras de controle da competência presidencial, de modo a resguardar o equilíbrio entre os poderes do Congresso Nacional e os poderes do Presidente da República. No elenco das regras de controle, poderá prever-se a limitação da renovação da medida provisória,

a exclusão de determinadas matérias legislativas do âmbito da medida provisória, como as que são vedadas à delegação legislativa – os atos de competência exclusiva da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional, a matéria reservada à lei complementar – e a esse conjunto, que identificaria o tratamento comum à delegação legislativa e à medida provisória, seriam acrescidos casos vedatórios específicos, assim a instituição, alteração e cobrança de tributos, os direitos individuais, os direitos sociais, os direitos políticos, a legislação eleitoral, a legislação penal, comercial, civil, trabalho e processual.

4.7. O eminente Professor Washington Peluso Albino de Souza, analisando os "conflitos ideológicos na Constituição econômica",²⁷ demonstrou a convivência de modelos antagônicos no Título da Ordem Econômica e Financeira da Constituição de 1988. Pesquisas de opinião²⁸ confirmam a presença de duas tendências dominantes, em relação aos temas constitucionais da Ordem Econômica. Uma, mantendo as regras atuais e, portanto, os conflitos ideológicos entre os modelos antagônicos, e a outra, preconizando soluções favoráveis à expansão da livre iniciativa e da livre concorrência. Se prevalecer a primeira tendência, a Ordem Econômica não receberá maiores alterações, conservando o modelo dualista, fundado na convivência conflituosa entre princípios contraditórios: livre iniciativa e atividade monopolística, livre concorrência e discriminação entre empresa brasileira e empresa de capital nacional. Se a segunda tendência preponderar nas deliberações da revisão, o conflito entre modelos antagônicos tenderá a desaparecer para consolidar a economia de mercado, com a eliminação ou a considerável redução da atividade monopolística e o desaparecimento da discriminação entre empresa brasileira e empresa de capital nacional.

4.8. É generalizada a convicção de que o financiamento da seguridade social é tema

²⁶ BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*, v. VIII, LGDJ, 1974, p. 554.

²⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. "Conflitos Ideológicos na Constituição Econômica", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 74/75, janeiro/julho de 1992, pp. 27/28.

²⁸ *O Estado de São Paulo*, 3 de outubro de 1993, A 12.

prioritário para superar o quadro atual de insuficiência de recursos e de insatisfatória prestação de serviços. Em declarações o ex-Ministro Antônio Brito,²⁹ à época responsável pela Previdência Social, assinalou que "o sistema de financiamento da saúde, da previdência e da assistência social não deu certo". Entre os pontos críticos do sistema, destacou que a "previdência tem que pagar 100% dos brasileiros, mas se financia por apenas 39% dos que recebem salários e têm carteira assinada"; "estamos gastando este ano, disse o Ministro, US\$ bilhões com o setor rural, enquanto as contribuições do campo não chegam a US\$800 milhões". Há propostas para introduzir na seguridade social o modelo da complementação dos benefícios da aposentadoria. Sem embargo da reformulação do modelo, o ponto central da seguridade social reside na mobilização de recursos financeiros capazes de suportar os encargos reclamados pela previdência social e assistência social, especialmente se for mantido o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento. O Projeto Sacha Calmon prevê os impostos sociais, recaindo sobre os empregadores, sob a forma de adicionais sobre o valor das prestações de serviços e das operações financeiras, sobre circulação de mercadorias,

mensalmente, com alíquotas nunca inferiores a 3% (três por cento), imposto não cumulativo; sobre o lucro líquido, apurado anualmente, com alíquota nunca inferior a 3% (três por cento); dos empregados sobre o recebimento de salários e proventos, progressivamente, com alíquota máxima de 18%; sobre a receita de concurso de prognóstico, jogos, planos de apostas e capitalização e afins, com alíquotas nunca inferiores a 30%. A concepção dos impostos sociais procura atender ao princípio constitucional de que "a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta".

Contida pelas limitações materiais explícitas e pelas limitações implícitas, que circunscrevem o quadro de sua competência, a revisão constitucional disporá, entretanto, de margem apreciável de atuação. A atividade revisionista representará oportunidade histórica para, em nova leitura da Constituição, corrigir demasias, aprimorar institutos e regras, eliminar rumos conflitantes, de modo que se possa consolidar na alma e no espírito do povo o acatamento à Constituição, como instrumento da evolução pacífica do Estado e da sociedade, indispensável ao bem-estar social dos brasileiros.

²⁹ *O Globo*, 9 de outubro de 1993, fls. 3.