

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 31 • n.º 122

abril/junho — 1994

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Revisão constitucional

JOSÉ MENDONÇA DE ARAÚJO FILHO

O ato de revisar traz em si uma elevada carga de responsabilidade porque colima uma nova análise de algo preexistente e impregnado do toque de seu criador, que, muitas vezes, não é aquele que revisa. Outras vezes, a mesma pessoa ou ente que molda sua criação sente a necessidade de dar-lhe novos contornos, seja para seu aperfeiçoamento, simplificação ou adaptação a um novo contexto. Ambas as situações exigem, no mínimo, um senso crítico abalizado para que o resultado daí decorrente seja o melhor, essencialmente para quem o recebe. Eis um projeto ingente, que faz parte da vida humana e está alheio apenas às atitudes divinas.

Mas temos que ter em mente que o homem é um ser social, agregado a outro desde sua concepção, e que carece de regras para o seu bom convívio. Obviamente falamos aqui do estado de direito constituído, ambiente a que nos prendemos neste estudo.

Essas condutas impostas à comunidade para sua própria sobrevivência têm o perfil daqueles que as consagram, e, como fruto da razão humana, sujeitam-se às suas mudanças. Outro fator a considerar é que quanto maior a importância da norma, maior sua credibilidade perante o grupo a que se destina.

A constituição de um país, ou seu estatuto do poder, como a qualifica Georges Burdeau, tem a grandeza estelar de lançar o retrato de um povo, seus costumes, forma de associação, *modus vivendi*, e todos os princípios que norteiam seu dia a dia. Enquanto representa esse quadro, a Carta Maior goza do respeito moral dos cidadãos, ao passo que, na medida em que se distancia da realidade destes, experimenta o respeito apenas coercitivo, o que, sem dúvida, reflete o exato momento para sua alteração. Credibilidade, eis o elo que não pode fal-

tar no saudável convívio do homem e suas normas.

Revisar, portanto, além de ser ato de humildade, é a confirmação da efemeridade do ser humano, que passa por diversas transformações. As normas, por mais complexas que sejam, espelham seu criador, com o que não há como engessá-las, pois é o mesmo que trair a natureza, e todos sabemos o que decorre disso.

Dentro dessa ótica passamos a enfrentar o conturbado tema da Revisão Constitucional brasileira, que, diga-se de passagem, não é apenas nessas últimas horas que tem consumido o fôlego dos estudiosos.

Mais estreito fica o assunto quando apontamos como foco dessa análise o artigo 3.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Pedimos vênia para reproduzir artigo já tão conhecido, onde está consignado que:

“Art. 3.º — A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.”

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição Cidadã, carinhosamente adjetivada pelo Doutor Ulysses, trouxe a atenção para si, especialmente nessa parte, por abrir a possibilidade do reexame de seu texto. Como decorrência natural, várias correntes levantaram-se na interpretação deste dispositivo.

O conceituado Magistrado carioca, Doutor Nagib Slaibi Filho (in *Revista Forense*, Vol. 89, n.º 321, jan/mar. 93) captou, nitidamente, cada uma dessas vertentes, as quais convém sejam trazidas nesse momento para o abrangente alcance dos debates que pululam por todo o nosso Brasil. Vejamos uma a uma.

São três ao todo, *verbis*:

“a primeira, que se pode denominar de teoria da vinculação da revisão à emenda, é integrada por aqueles que entendem que as cláusulas pétreas (ou “cerne da Constituição”, previstas no art. 60, § 4.º, também se aplicam ao poder de revisão)”.

Entre seus defensores está Fernando Whitaker da Cunha.

“a segunda teoria da vinculação da

revisão ao plebiscito, seguida pelos que entendem que o art. 3.º, do ADCT está mal posicionado, pois deveria ser mero parágrafo do art. 2.º e, assim, a revisão constitucional somente poderia incidir sobre as questões decididas no plebiscito, vinculando absolutamente o revisor constitucional à forma (república ou monarquia) e ao sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Para tal corrente, também ficará o legislador revisional absolutamente vinculado ao resultado do plebiscito, sequer podendo apreciar as outras matérias. O grande líder dessa corrente é o professor Paulo Bonavides. Por tal teoria, sequer haverá o processo de revisão constitucional se o plebiscito indicar a manutenção do presidencialismo e da forma republicana.”

“a terceira teoria, que se poderia denominar de soberania material do poder revisional, entendendo que não se aplicam ao legislador revisional as limitações do poder de emendas previstas no art. 60, § 4.º, mesmo porque a abrangência da revisão constitucional é questão política, antes de ser jurídica: o poder constituinte não quis limitar o poder derivado revisional quanto ao conteúdo pois, se o quisesse, teria feito as restrições similares às que fez quanto à forma de tal manifestação de vontade. Tal corrente é liderada por José Afonso da Silva”, no que é acompanhado pelo subscritor do artigo, Doutor Nagib.

Podemos extrair das três linhas de pensamento acima que, de fato, o legislador constituinte originário delegou ao derivado a inevitável revisão de nossa Carta Política, isso é ponto certo. O principal dissenso — e ficaremos neste trabalho apenas com ele — surge com a teoria da vinculação da revisão ao plebiscito, que sustenta que aquela já não tem sentido de existir, posto que o resultado deste ratificou os atuais sistema e forma de governo. A revisão seria cabível, tão-somente se o País optasse por outro caminho. Como tal não ocorreu...

Seus defensores, entre eles Celso Antonio Bandeira de Mello e Paulo Bonavides, chegam a alicerçar suas teses sob o argumento de que o artigo 3.º, da ADCT deveria ser um parágrafo de seu imediato antecessor. A bem da verdade,

esses passos tomados por tão valiosos juristas e hermenêutas do direito não têm como encontrar solo firme para o apoio derradeiro, e por uma questão bem simples, por trilharem o caminho da exegese sem dar ouvidos à intenção do legislador, fonte inesgotável de qualquer intérprete. Em qualquer cultura que se preza o povo abebera-se de sua herança histórica, repositório de sua origem e de suas leis e manancial de suas certezas. Volver a visão a tudo isso é o mesmo que admitir a lei, mormente a máxima, nascida do nada e sem o toque do homem.

O legislador constituinte não poderia ser mais claro do que foi ao estabelecer, distintamente, os conteúdos dos artigos 2.º e 3.º, do ADCT. O confronto histórico destes artigos bane de vez com qualquer aventura de interpretação. É só cotejá-los para vislumbrar, de imediato, que temos duas idéias diferentes, e por isso mesmo lançadas em artigos distintos.

O artigo 2.º, do ADCT, surgiu da fusão de diversas propostas dos constituintes José Santana de Vasconcellos (emenda n.º 0020-7), Cunha Bueno (emenda n.º 0074-6), Jorge Viana (emenda n.º 0372-9), Michel Temer (emenda n.º 0192-1), Mário Assad (emenda n.º 0187-4), Lúcio Alcântara (emenda n.º 0236-6), José Richa (emenda n.º 0928-0), Álvaro Antonio (emenda n.º 1595-6), Edivaldo Motta e do próprio presidente do Congresso Nacional e da Mesa Revisora, Senador Humberto Lucena (emenda n.º 1102-1), adicionando-se, ainda, uma emenda popular.

O artigo 3.º, do ADCT, à sua vez, também foi concebido pelo consenso geral da Assembléia Nacional Constituinte e materializado pela fusão das emendas dos constituintes Ronan Tito e Joaquim Bevilacqua.

As justificativas apresentadas na origem de um e outro artigo em nada guardam de semelhantes, nem poderia ser diferente, em razão de abordarem sobre matérias diferentes.

O constituinte Joaquim Bevilacqua comentando sobre a fusão de sua proposta com a de seu colega Ronan Tito, reforçou a idéia de que é necessário "que fique prevista uma revisão da Constituição para cinco anos, contados da vigência da nova Carta, ou seja, uma revisão constitucional em 1993."

Colocando pá de cal sobre a questão, o constituinte Ronan Tito convocou a todos os seus pares para aprovar a pré-falada revisão "para

que, em 1993, além do plebiscito para a escolha da forma de governo, tenhamos também o Congresso eleito em 1990, a condição fortalecida pelo mandamento constitucional de se fazer uma revisão axiológica daqueles princípios consagrados na votação de 1987/1988."

O sentido claro das palavras que compõem os artigos suso mencionados e a interpretação dos mesmos com o restante do Texto Constitucional, não apontam para outra direção senão para aquela de ausência de liame entre o artigo 3.º e o 2.º, ambos da ADCT.

Deixando vibrar o eco do passado, Sua Excelência o Deputado Inocêncio Oliveira, Presidente da Câmara dos Deputados, em sessão solene de instalação dos trabalhos da revisão da Constituição Federal, frisou com oportunidade, *litteris*:

"Passados cinco anos, obedecendo a uma determinação daqueles constituintes, reunimo-nos aqui, em outro instante excepcional da vida brasileira, para amoldar nossa Constituição às exigências do momento nacional e às peculiaridades deste mundo em transformação.

Um rico e por vezes tormentoso debate precedeu este nosso encontro. Discutiu-se a natureza, o papel e a extensão desta revisão. Ouviram-se vozes contrárias a esta reunião, recriações que, afinal, se dirigiam à letra clara, peremptória, do Texto Constitucional que fazia imperiosa esta reforma.

Triunfou, afinal, o entendimento de que, obrigados a essa tarefa pelo comando expresso, limpo, do art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os congressistas brasileiros poderiam entregar-se ao esforço revisor com a confiança neles depositada pela maioria do nosso corpo social." (DCN/Revisão da Constituição Federal de 8 de outubro de 1993, p. 4)

Na mesma ocasião, o Senador Humberto Lucena — acumulando as funções de Presidente do Congresso Nacional e Mesa Revisora — decidiu por cuidar daquilo que entendeu ser equívocos cometidos em relação à revisão constitucional. Foi contundente Sua Excelência ao registrar para os anais da Casa Legislativa em certo trecho de seu discurso, *verbis*:

"O primeiro deles questionava a pró-

pria tarefa que se nos impõe executar. Por sofisma ou descuido, leigos e estudiosos têm atrelado a revisão, prevista no art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao plebiscito ocorrido em abril deste ano, sobre forma e sistema de governo, e estabelecido no art. 2.º do mesmo Ato.

A mera vizinhança desses artigos que dispõem sobre plebiscito e revisão não condicionam esta àquele. Não custa observar que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias trata de questões as mais diversas sem uma exposição metódica rigorosa, como ocorre no texto básico da Constituição. Uma consulta aos registros taquigráficos demonstraria igualmente que a *intentio legislatoris* — no caso, a intenção do legislador constituinte — voltava-se para uma revisão de eventuais imperfeições do texto legal, e mesmo para, *mutatis mutandis*, a alteração da letra naquilo em que a lei, decorrido um lustro, não se comprovasse eficaz.

Não se registra aí, portanto, qualquer especificidade relacionada com a consulta popular sobre forma e sistema de governo.”

Talvez, por isso, diante de todos esses elementos aqui destacados, poucos são os que advogam a corrente da Teoria da Vinculação da Revisão ao Plebiscito.

Dissertando sobre o assunto, o Doutor Derly Barreto E. Silva Filho, digno Procurador do Estado de São Paulo, não titubeia em afirmar que levantar interpretação dessa espécie, sobre os dispositivos cogitados “é fazer letra morta” do artigo 3.º, da ADCT, o que é inadmissível. Complementa o membro do *parquet* paulista: “Isto porque, se o eleitorado optar pela monarquia, o que se exigirá será outra Constituição, e, não, revisão da atual. Seria uma afronta à lógica se, depois de definida a forma monárquica constitucional, revisasse-se a Constituição da República Federativa do Brasil.” (Boletim/Procuradoria Geral do Estado/Centro de Estudos, volume 17, outubro de 1993, n.º 10, p. D.59/60)

A apreciação teleológica da revisão faz descortinar que sua origem é o desejo popular, não importando em que momento esse elemento

volitivo se manifeste. Feliz em sua colocação, contribui o Professor Sérgio Sérulo da Cunha (vide “Notas sobre a Revisão Constitucional”, *Revista da OAB*, Ano XXIII, vol. XXI, n.º 56, jan/abr. de 1992) ao lecionar que “...a revisão é manifestação do poder constituinte originário. Não importa, para esse fim, que a regra prévia de revisão se tenha encartado na Constituição revidenda. A regra aí, é de eficácia diferida: ela incide se e no momento em que o soberano — o povo — decidir realizar a revisão.”

Em suma, é o povo assumindo sua própria evolução, e no instante por ele julgado oportuno.

Em artigo editado no *Jornal do Brasil*, de 18.7.93, o Deputado Nelson Jobim, de forma bem sucinta, expõe a idéia acima, convidando aos que comungam de maneira diversa a que “deixem que o processo constituinte brasileiro, que espanta e espantou a doutrina constitucional ortodoxa, tenha seu fluxo normal: iniciou com a convocação pela Emenda 26/85; prosseguiu com a elaboração e a promulgação de 1988; e encerrar-se-á com a revisão.”

O Instituto Liberal, por seu periódico, *Notas, Avaliação de Projetos de Lei*, n.º 25, abril de 1993, p. 2, exara que “hoje, é quase unânime o reconhecimento do quanto foi oportuna e saudável a inusitada previsão revisional do artigo 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A revisão pode ser vista como verdadeiro ato de contrição, até mesmo de humildade, dos constituintes de 1988 que, tacitamente, reconheceram a precária legitimação de seu trabalho.” Pensamos que a colocação correta não seja a “precária legitimação” do trabalho levado à efeito, mas, ao invés, a sua vulnerabilidade às mudanças sociais, principalmente em relação àquelas que vivenciamos nos últimos tempos, seja no contexto interno ou externo.

No dizer do Doutor Leonardo Greco (vide *Boletim Legislativo ADCOAS*, n.º 23, 20 de agosto de 1993, Ano XXVII, p.727) “a revisão constitucional prevista no art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias será um momento de grande importância para o ajuste institucional indispensável à consolidação da democracia brasileira, corrigindo rumos necessários ao desenvolvimento econômico e social do País.”

Esse não é, entretanto, o motivo essencial

para se rever o texto da Carta Magna, na concepção de outros.

Para o renomado constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "o texto em vigor, como o demonstram cabalmente as dúvidas quanto à sua interpretação, é mau, obscuro, ambíguo...E este fato por si só justifica a necessidade de sua revisão..."

Obviamente é o ponto de vista de quem aprecia, mas é de se ter em conta que o mesmo já foi dito a respeito das Constituições pretéritas.

Sempre sintonizado com a realidade do momento, disse o saudoso Doutor Ulysses que "não é a Constituição perfeita. Se fosse perfeita, seria irreformável. Ela própria, com humildade e realismo, admite ser emendada, até por maioria mais acessível, dentro de cinco anos." (citado pelo Deputado Amaral Neto/Diário do Congresso Nacional/Revisão da Constituição Federal, de 14.10.93)

Importa relevar, que de uma forma ou de outra, o ato de rever já traz embutido o reconhecimento de que nada é permanente. *v.g.* o próprio homem. Dai o porquê da revisão constitucional, que é fruto das críticas, sugestões e estudos, provenientes, todos, da comunidade.

E, "se a sociedade é cambiante, se nada há de estático na vida social, quanto maior a flexibilidade do Estado e do Governo, para adequar-se ao espírito do tempo, mais durável seu sistema político e, por certo, a Constituição que o espelha." (Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Constituição e Revisão, Forense, 1991, p. 445).

Ainda se valendo do que ficou consignado na louvável resenha do procurador paulista retrocitado, extrai-se dali que "o constituinte, através de sua obra, a Constituição, não se faz um déspota, ao perpetuar o que foi posto, ao eternizar o imperdurável: as relações sociais. A revisão da Constituição consiste num processo de adequação da ordem jurídica, que, indeclinavelmente, deve acompanhar a evolução social. Em lição de 1857, Marquês de São Vicente já indagava: "como conservar intacta alguma disposição, que por essa força irresistível das circunstâncias, se tiver tornado evidente e formalmente contrária aos interesses públicos?" E respondia, com propriedade: "Seria sacrificar a sociedade e olvidar que as leis humanas foram feitas para os homens e não os homens para as leis." Sabiamente disse o Professor Pablo Lucas Verdu que "não existem

países sem Constituição, mas o importante é estar em constituição." (Plebiscito e Revisão Constitucional/Senado Federal, 1992, p. 75)

Quanto a quem e como compete realizar a multicitada revisão, parece estar bastante claro que é ao Congresso Nacional, pois assim o disse o constituinte originário no artigo 3.º, do ADCT, o que deverá ser feito por resolução previamente aprovada. Passemos, com a brevidade possível, a esse último quesito.

Ditando o artigo 3.º, suso referido, que ao Congresso Nacional cabe a revisão constitucional, e não estipulando quais os meios para levá-la à cabo — o que seria uma extravagância ao nosso modo de ver — sacramentou a sua função básica de legislar, *in specie*, para matérias relativas a procedimentos internos. Se não bastasse isso, as normas *interna corporis* existentes não prevêm nada a respeito, demandando, dessarte, esforços nesse sentido. De fato foi o que veio a se consolidar, de forma legítima, com a Resolução n.º 01, de 1993-RCF, que trata sobre os procedimentos para a revisão constitucional.

A doutrina ratifica essa posição e há justificativa coerente do legislador constituinte derivado para esse empreendimento, a qual é mais digna de louvores do que de críticas; ademais, o costume legislativo aprova essa tomada de posição. Vejamos alguns exemplos do que está aqui registrado.

Pinçando outro excerto do trabalho do Doutor Nagib Slaib Filho — acima referido — percebe-se, para nossa satisfação, que este douto magistrado cursionou por onde outros autores não foram, sendo de valor transcrever esse pequeno parágrafo. Assevera ele, *verbis*:

"Caberá ao Presidente do Senado Federal presidir a reunião do Congresso Nacional para resolver sobre as regras regimentais que regularão o processo da revisão constitucional. Como a função revisional é eventual, decorrente dos termos constitucionais, não cabe a previsão no Regimento Interno do Congresso Nacional sobre seu funcionamento para tal fim, matéria que deverá ser levada à discussão e votação, nos termos do art. 57, § 3.º, II." (p. 97)

Concordamos em parte com o competente jurista, mas não se pode olvidar que a situação que se enfrenta é excepcional, tanto que pre-

vista em parte especial da Carta Política. Como ele mesmo disse “eventual”.

O Congresso Nacional, reunido com o fito de revisar o texto constitucional existente, não é composto por deputados e senadores, mas por constituintes — derivados, como queiram os mais técnicos — daí, com a devida vênia, não ter espaço a citação do artigo 57 suso.

Também o respeitável advogado, Doutor Sérgio Sérulo da Cunha — obra trazida — aduz que “a realização desse processo exige a aprovação de instrumento normativo prévio”, o que, indubitavelmente não pode faltar, mesmo porque há que existir um mínimo de regras para se desenvolver tão importante empresa.

Afirma o Juiz da 1.^a Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 2.^a Região e Mestre em Direito Público pela USP, o Doutor Floriano Corrêa Vaz da Silva, in *Revista do Ministério Público do Trabalho*, n.º 5, 1.º semestre, março de 1993, p. 78, que “a Constituição de 1988 será — ou ao menos, poderá e deverá ser — inteiramente ou quase inteiramente reformulada na revisão constitucional que será feita pelo Congresso, investido do poder constituinte derivado, a partir de outubro de 1993.” Aproveita-se essa citação para repisar a competência do Congresso nesse processo revisional, em que condição ele atuará, o termo inicial e outros, mas como pano de fundo está o questionamento implícito do termo final e limites dessa revisão, sobre o que deixamos para nos manifestar em outra ocasião. Verdade é, que fica patente o acerto na estipulação de normas prévias que permitam o início de um mister sério e de efeitos imensuráveis.

A palavra final veio do próprio constituinte, Senador Humberto Lucena — também participante da Assembléia Nacional Constituinte, frise-se — que justificou sua atitude como presidente dos trabalhos da revisão constitucional ao participar da elaboração das normas basilares. Clarificou Sua Excelência, *litteris*:

“A Presidência nada mais faz do que reconhecer a óbvia necessidade de se estabelecer procedimentos preliminares destinados a orientar a forma de discussão e votação das normas complementares e específicas que o Congresso Nacional deve adotar para normatizar seus próprios trabalhos, enquanto instância

da revisão da Constituição Federal. Exerce assim a Presidência a competência que lhe confere o art. 48, item XX-XIII do Regimento Interno do Senado, primeiro subsidiário.

“Art.48.....

XXXIII - Resolver, ouvido o Plenário, qualquer caso não previsto neste Regimento.”

Essa necessidade decorre do fato de os regimentos disponíveis, por sua própria natureza, não terem podido prever regras específicas para atribuições esculpidas no art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Cabe, por conseguinte, fixar um ordenamento mínimo preliminar dos procedimentos a serem seguidos para elaboração das normas.

É dos mais elevados deveres da Mesa e da Presidência do Congresso Nacional reunir as melhores condições possíveis para que os Srs. congressistas se hajam otimamente no desempenho de seus mandatos.

Na consciência desse seu dever, a Presidência anunciou, por conseguinte, os procedimentos preliminares.

Semelhante circunstância foi a do início dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, em 6 e 7 de fevereiro de 1987. Dirigiu-se o Presidente Ulysses Guimarães ao Plenário dando a conhecer propostas de normas preliminares, com as quais a Mesa poderia dirigir os trabalhos de confecção das normas regimentais.

“A análoga foi a situação de vacância e de norma específica, quando o instituto da medida provisória (Constituição, art. 62) foi utilizado pela primeira vez, visando dar corretas condições de trabalho ao Congresso.”

A Presidência, em 10 de outubro de 1988, adotou normas provisórias, até que fosse resolvido procedimento definitivo, o que só veio a ocorrer com as Resoluções n.ºs 1 e 2, de 1989. Semelhantemente, procedeu-se à tramitação da matéria orçamentária, enunciando-se normas provisórias, em 27 de abril e ajuntando-se em 28 de setembro de 1989, sob

projeto de lei de Diretrizes e Bases do Orçamento. Igualmente foi preciso que a Presidência discernisse procedimentos próprios, em 12 de dezembro de 1991, para a criação de Comissões Especiais Mistas de estudos de matérias diversas, então freqüentemente requeridas. Releva indicar dessa forma que a Presidência está hoje dentro da melhor tradição dos trabalhos do Congresso Nacional, consoante a experiência da Assembléia Nacional Constituinte, do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Anima-a exclusivamente a intenção de oferecer aos trabalhos da Casa as melhores condições ao seu alcance." (DCN/Revisão da Constituição Federal, de 21.10.1993).

Conclui-se, dessarte, que o ato de revisão é da própria natureza humana, o que é refletido nas normas criadas para os homens, as quais a ele devem se sujeitar e nunca o contrário.

A Constituição Federal Brasileira, como expressão máxima de nosso povo, traz em seu bojo a possibilidade de sua revisão após cinco anos, o que não se confunde com a transformação que ocorreria, caso o resultado do plebiscito previsto no artigo 2.º, do ADCT, fosse outro. É mais fácil admitir que teríamos uma nova Constituição.

Essa revisão opera-se dentro de um contexto de normas mínimas, hoje lavradas no texto da Resolução n.º 01, de 1993/RCF, que, respeitadas as estâncias opiniões em contrário, é o meio legal hábil a revesti-las, quer porque nenhuma outra norma *interna corporis* cuida a respeito, quer porque o que existe de próximo permite essa ilação, quer porque os legisladores constituintes originário e derivado assim se pautaram, some-se que tudo em acato a legítima tradição da Casa das Leis.