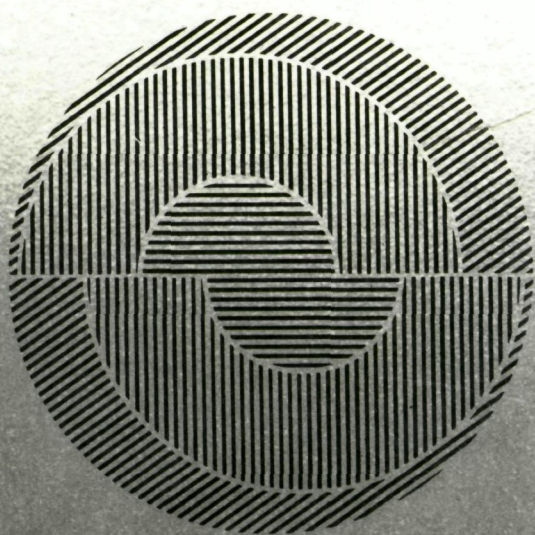


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO — 1992

ANO 29 • NÚMERO 114

# A Revisão Constitucional no Brasil

ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ  
Professora Assistente Doutora da Faculdade  
de Direito da USP

## SUMÁRIO

*I — Introdução. II — Premissas necessárias: 1. O Poder Constituinte Originário, a Constituição vigente e a Revisão Constitucional. 2. A permanência do Poder Constituinte Originário: o Poder de Reforma Constitucional. 3. Os limites formais e os condicionamentos da revisão constitucional: a permanência das regras de processo e o procedimento de modificação da Constituição. 4. Mutações inconstitucionais. III — As alterações constitucionais na Constituição de 5 de outubro de 1988: 1. O Poder de Reforma na Constituição de 1988. 2. O Poder de Reforma Ordinário ou Permanente. 3. O Poder de Reforma Extraordinário ou Transitório. 4. A problemática da Revisão Constitucional. 5. Algumas considerações a título de conclusão.*

## *I — Introdução*

A revisão constitucional e o plebiscito, previstos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Brasileira de 5 de outubro de 1988, têm suscitado debates na imprensa falada e escrita, e provocado a realização de inúmeros eventos — seminários, mesas-redondas, etc.

Tais debates começaram a surgir em meados do ano de 1990, o que por, sem dúvida, não deixa de surpreender pela “prematuridade”, pois a Constituição de 1988, àquela altura, tinha pouco mais de ano e meio de vigência. Ora, tratando-se de texto com cerca de duzentas normas constitucionais não-auto-executáveis, isto é, dependentes de legislação integradora, complementar ou concretizadora, e com sua eficácia, em boa parte, “paralisada” pela ausência dessa legislação infraconstitucional, melhor seria, parece, que os olhos dos juristas, políticos e, precipuamente, do cidadão — particularmente interessado no cumprimento efetivo da Lei Magna — estivessem voltados para essa direção.

Várias correntes posicionaram-se nesses debates em torno da aplicação dos artigos 2.º e 3.º do ADCT.

Para maior clareza, convém transcrever citados dispositivos:

“Art. 2.º No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

§ 1.º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§ 2.º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.

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.”

A primeira corrente propugna pela antecipação do plebiscito previsto no artigo 2.º do ADCT supra, a fim de se colher desde logo a definição, pelo eleitorado, da forma e do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo, república ou monarquia), e pela antecipação da revisão constitucional tida como decorrência necessária do plebiscito. Motivos de ordem política seriam os determinantes de tal antecipação, e, dentre esses o fato de que os trabalhos revisionistas, se iniciados em outubro de 1993, consoante previsto no ADCT, certamente se prolongariam pela sessão legislativa do ano de 1994. Ora, em 1994, outubro/novembro, deverão ser realizadas as eleições presidenciais. Afora o fato de a campanha presidencial prejudicar os trabalhos de revisão, mais grave é a questão, também aventada, de eventual modificação da forma e do sistema de governo — e possível alteração do sistema eleitoral — às vésperas de eleição desse porte.

É preciso lembrar, ainda, que o ano de 1992 será também permeado de eleições, ainda que a nível municipal.

— A segunda corrente propõe, pura e simplesmente, a supressão dos artigos 2.º e 3.º do ADCT, via Emenda Constitucional, ou o adiamento de suas proposições, deixando-se, portanto, para ocasião mais oportuna e conveniente, tanto a revisão constitucional como o plebiscito para eventual mudança da forma e sistema de governo (cf. OSCAR DIAS CORRÊA, *A Constituição de 1988: Contribuição crítica*, R. de Janeiro, Forense Universitária, 1991, pp. 31 a 33).

Afora os argumentos politicamente contrários à realização de ambos, endossados pela 1.ª corrente, aponta-se, ainda, o fato de que a própria experiência constitucional não sedimentou as novas regras constitucionais e sua fonte de inspiração. Com efeito, nem a legislação integradora foi expedida, nem tiveram os Tribunais, particularmente o Supremo Tribunal Federal, oportunidade de interpretar a Constituição de 1988 sequer em seu aspecto global e essencial. Por outro lado, a doutrina não se debruçou inteiramente e muito menos se harmonizou no tocante à hermenêutica das normas constitucionais, especialmente quanto aos novos institutos criados, às novas fórmulas de atuação e interferência do Poder Público na vida política, econômica e social, à recém-instituída participação popular direta (ainda dependente de lei regulamentadora), etc. Afinal, menciona-se, nem sequer foram examinados, nos mais importantes “Comentários à Constituição” que vieram à lume, todos os artigos da Lei Constitucional de 1988. Como e o que mudar, pois, numa Constituição que ainda não “vivificou”?

— A terceira corrente entende que o plebiscito e a revisão constitucional, estabelecidos na Constituição, têm prazo e limites inalteráveis, sob pena de ameaça ao “Estado de Direito” no Brasil. Neste sentido o pronunciamento da OAB — Seção de São Paulo, no *Jornal do Advogado*, março de 1991, de onde transcrevemos alguns trechos, conforme segue:

“... O Conselho Paulista, por unanimidade de seus membros, deixou clara sua posição firme no sentido de preservação do Texto Constitucional vigente; considerou mais o absoluto inconveniente de se retornar ao casuísmo das mudanças da Carta Magna que marcaram o período da ditadura militar...” “Os advogados de São Paulo firmaram posição contra emenda ou revisão constitucional, entendendo que esta causará irreparável prejuízo à estabilidade da ordem jurídica, um dos elementos essenciais das garantias asseguradas pelo direito. A reabertura do debate constitucional neste período conturbado da vida brasileira e internacional é antijurídica e impatriótica.”

— Nessa linha, entendem os mais radicais não caber sequer qualquer alteração, via emenda constitucional, ainda que parcial, antes da revisão

prevista para após 1993. Desse modo, o Texto Constitucional de 1988 seria intocável, até 1993.

— Finalmente, posicionam-se os que admitem que a Constituição de 1988 abriu espaço tão-somente para “revisão” da forma e do sistema de governo, nada mais. Em outras palavras, o alcance e a amplitude da tarefa revisional estariam vinculados a apenas esses aspectos, descabendo *propugnar-se por uma reforma constitucional mais ampla e profunda*. (Cf. OSCAR DIAS CORRÊA, ob. cit., pág. 25).

Não houve, pelo menos até agora, definição, seja quanto à supressão dos artigos 2.º e 3.º do ADCT, mencionados, seja quanto à antecipação da revisão constitucional ou da realização do plebiscito visando à *ausculta* popular quanto à forma e ao sistema de governo (embora exista projeto neste sentido em tramitação no Congresso Nacional). Paralelamente, tramita, perante o Congresso Nacional, proposta de Emenda Constitucional encaminhada pelo Presidente da República, o dantes chamado “Emendão”, visando à alteração constitucional que, embora parcial, incide sobre pontos importantes e sensíveis do Texto de 1988.

À vista disto tudo, parece oportuno tecer algumas considerações sobre o tema.

## II — *Premissas necessárias*

### 1. *O Poder Constituinte Originário, a Constituição vigente e a Revisão Constitucional*

Uma Revisão Constitucional pressupõe, como é curial, uma Constituição preexistente, em plena vigência e eficácia, cujas regras e normas se pretenda rever, para modificar, para reformular ou até mesmo manter.

Ora, se existe Constituição em vigor como Lei Máxima do país, é de se presumir ser ela obra do Poder Constituinte Originário, titulado pelo povo para estabelecê-la; vale dizer, que se existe Constituição, é ela obra de um Poder Constituinte Originário que se manifestou pela fórmula escolhida pelo povo (por ex. uma Assembléia Nacional Constituinte). Por seu caráter, significa esta Constituição o início da ordem jurídico-política no Estado, criada ex-novo, independente e soberana, e com ruptura com a ordem jurídica existente anteriormente.

Constituição nova, vigente, implica, por certo, total desvinculação jurídico-formal de eventual Constituição pré-existente; pressupõe mais, pois pressupõe ruptura necessária com a ordem jurídica anterior. Sem este

rompimento não é possível conceber nova Constituição, nova Lei Maior, novo fundamento de validade para o ordenamento jurídico-político do país.

Este, portanto, o primeiro ponto a ser fixado: uma Constituição não guarda vínculos jurídicos (ou mesmo políticos) de subordinação com a ordem jurídico-constitucional existente anteriormente.

## *2. A permanência do Poder Constituinte Originário: O Poder de Reforma Constitucional*

O Poder Constituinte Originário está permanentemente latente porque está nas mãos do seu titular soberano, que é o povo. Este, a qualquer momento, pode reativá-lo para mudar o curso e o rumo da organização fundamental do Estado. A retomada ou reativação do Poder Constituinte Originário pelo povo pode ocorrer com ruptura da ordem constitucional vigente, mediante a supressão da Constituição em vigor e o estabelecimento de nova Constituição. Em regra, esta ruptura pressupõe revolução, ao menos em sentido jurídico, porque resulta na desvinculação total da Constituição nova em relação à Constituição anterior.

Todavia, a assunção revolucionária do Poder Constituinte Originário não é fenômeno usual e freqüente na realidade constitucional, e nem é o recurso mais utilizado para mudar Constituições. Toda Constituição busca refletir, como ensina Burdeau, uma "idéia de direito"; busca refletir "os valores, os fins e os fundamentos de uma nova organização política fundamental". Ao perseguir tais objetivos, toda Constituição, via de regra, — até para assegurar a estabilidade política e social necessária ao pleno desenvolvimento do povo e do Estado que rege — procura a maior durabilidade possível, busca permanecer. Se uma Constituição não tem vocação para ser eterna, tem, por sem dúvida, vocação para ser durável.

Daf porque prevê a Constituição regras, procedimentos e órgãos competentes para alterar suas próprias normas constitucionais sem rompimento com a normalidade constitucional, sem ruptura com a Constituição, sem colocar por terra os fundamentos da Lei Maior.

Prevê, assim, a Constituição, porque assim o estabeleceu o Constituinte Originário, a possibilidade de modificações, reformas, emendas ou revisão das normas constitucionais. Tais alterações, todavia, pela lógica e natureza das coisas, pressupõem:

a. a permanência do titular do Poder Constituinte Originário que elaborou aquela Constituição;

b. a permanência da idéia de direito que informa a Constituição; e

c. a permanência dos valores fundamentais que inspiraram a Constituição a ser alterada.

Assim, as alterações (modificações, emendas, etc.) de forma ou de fundo, acidentais ou substanciais, não ultrapassam a "vontade" constituinte, não suprimem o Poder Constituinte Originário, não substituem a fonte de inspiração da Constituição ou a idéia de direito ali plasmada. Em consequência, não significam ruptura entre a Constituição e a nova forma ou o novo conteúdo constitucional que, certamente, deverão ser conformes, em espírito, inspiração e fundamento, com a Constituição originária, vertida no texto anterior, mesmo quando e se o modifica ou substitui.

Dentro deste contexto, é possível admitir-se até mesmo uma revisão total da Constituição; porém o Poder Constituinte Originário será o mesmo, será ele, ainda, a fonte e o fundamento da revisão, o que significa dizer que a idéia de direito é a mesma e, quanto à natureza, o resultado da revisão não será, nunca, uma nova Constituição, mas sempre uma revisão constitucional da Constituição originária, ainda que o texto apareça com roupagem distinta e renovada.

3. *Os limites formais e os condicionamentos da revisão constitucional: a permanência das regras de processo e o procedimento de modificação da Constituição*

Ora, a afirmação retro leva a uma evidente conclusão, vale dizer, a reforma; a revisão constitucional, a emenda constitucional, etc. pressupõem observância:

a. do processo de modificação previsto na Constituição;

b. dos limites eventualmente fixados pelo Poder Constituinte Originário. Usualmente, as Constituições têm certas cláusulas chamadas pétreas, que contêm matérias que o Constituinte Originário quis subtrair ao poder de reforma. Se tais limites são postos pelo Constituinte Originário, por decorrência lógica, deverão ser respeitados pelo poder de reforma;

c. no tocante a prazos, certas Constituições proíbem reformas ou revisões durante certo período, ou, ao inverso, exigem modificações dentro de determinado prazo (cf. meu Poder Constituinte do Estado-Membro, *Revista dos Tribunais*, 1979, pág. 257, FERREIRA FILHO, Poder Constituinte, 1983, e NELSON DE SOUSA SAMPAIO, *O Poder de Reforma Constitucional*, Bahia, Livraria Progresso Editora, 1954, pág. 81). "Proibições dessa ordem estabelecem um período de fixidez constitucional, que não

pode ser abolido ou encurtado pelo poder reformador, da mesma sorte que não se podia adiar o início da rigidez da Constituição, por ela previsto, prorrogando a competência do legislador ordinário para realizar reformas constitucionais” (cf. SOUSA SAMPAIO, *Poder de Reforma Constitucional*, ob. cit., p. 81).

#### 4. *Mutações inconstitucionais*

Destarte, sob o aspecto jurídico-constitucional, se modificações constitucionais introduzidas na Constituição em vigor, seja mediante Emenda Constitucional, seja mediante Revisão, alterarem:

a) o processo de atuação do Poder de Reforma Constitucional;

b) os limites pré-fixados pelo Constituinte Originário;

c) o próprio titular do Poder Constituinte Originário; ou

d) a “idéia de direito” e os princípios fundamentais positivados na Constituição originária

podirão, teoricamente, ocorrer as seguintes hipóteses:

(A) a reforma constitucional não vinga, por inconstitucional, mediante declaração eficaz do órgão de controle de constitucionalidade;

(B) a modificação constitucional subsiste, com respaldo político e até mesmo jurisdicional (proferido em sede de controle de constitucionalidade); legitima-se, porém não com o caráter de revisão ou emenda constitucional, mas como nova Constituição. Nesse caso, não se tratará, na realidade, de modificação constitucional, mas de nova ordem constitucional, nova Constituição, principalmente se a alteração do texto é global. Ocorrerá, na espécie, o chamado fenômeno da mutação inconstitucional (cf. ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ, *Processos Informais de Mudança da Constituição*, São Paulo, Max Limonad, 1986) que, no seu resultado, significa rompimento da ordem jurídico-constitucional anterior, que não mais prevalecerá para nenhum efeito porque é da essência da nova Constituição “varrer” o que ficou posto anteriormente a ela;

(C) a modificação, embora parcial, subsiste, porquanto não infirmada pelos controles cabíveis, mas não altera e nem modifica a Constituição em sua essência ou globalidade, pelo que persistirá como anomalia constitucional, como mutação inconstitucional da Lei Maior, podendo a qualquer tempo ser questionada diante desta.



Como se vê, não é, na realidade, a forma assumida pela alteração (Emenda, reforma, revisão), nem a amplitude das alterações, que determinam o surgimento de nova Constituição; determina-o a ruptura da Constituição anterior.

Emenda Constitucional, Reforma Constitucional ou Revisão Constitucional têm a mesma essência ou idêntica natureza: constituem modificações ou alterações constitucionais introduzidas numa Constituição existente, conforme as regras, o procedimento e o modo de expressão nela configurados.

É verdade que há Constituições que, na prática, estabelecem diferença entre esses termos. Todavia, mesmo nesses casos, a distinção não envolve a essência do fenômeno, mas apenas gira em torno de circunstâncias, limites, prazos, etc.

Assim, para exemplificar, a Constituição do Império referia-se à “reforma” para rotular mudança de apenas algum dos artigos constitucionais, após quatro anos de “jurada” a Constituição, estabelecendo o procedimento a ser seguido, os órgãos competentes, o modo de concretização etc. (arts. 174 a 177); por outro lado, admitia “alteração”, sem as formalidades da “reforma” de tudo o que não era considerado “constitucional” (art. 179). Nessa linha, a “reforma constitucional” de 1834 foi concretizada pelo Ato Adicional aprovado pela Lei n.º 16, de 12 de agosto.

A seu turno, a Constituição de 1934 distinguia Emenda de Revisão, estabelecendo, inclusive, procedimentos e modos de concretização diferenciados para cada qual (cf. art. 178).

Em qualquer caso, porém, de modificação constitucional se tratava. Daí, porque, observa FERREIRA FILHO com acerto “. . . não há, tecnicamente, nenhuma regra a definir o que seja reforma e revisão constitucional. São os documentos jurídicos que caracterizam ora um trabalho como reforma, ora com revisão” (cf. Cadernos Liberais — III/XCI, Constituição de 1988, Revisão Constitucional de 1993, Colóquios, 1991). Observa, todavia, o Mestre do Largo de São Francisco, que cada qual transmite uma “idéia diferente”. A idéia de revisão é de simples aprimoramento de um texto que está estabelecido. A idéia de reforma é mais ampla e ambiciosa, pois é a “idéia do refazimento das instituições” (*idem, ibidem*).

### III — As alterações constitucionais na Constituição de 5 de outubro de 1988

A problemática da revisão constitucional prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1988, deve ser examinada a partir de uma visão global do tratamento dado pela Lei Maior ao Poder de Reforma Constitucional.

## 1. *O Poder de Reforma na Constituição de 1988*

A Constituição Brasileira de 1988, Constituição escrita e rígida, prevê, em realidade, duas espécies distintas de reforma ou mudança constitucional, que se podem denominar, à falta de um rótulo mais adequado, de Poder de Reforma Ordinário ou Permanente e Poder de Reforma Extraordinário ou Transitório. O primeiro é disciplinado na parte permanente da Constituição, artigos 59 e 60; o segundo, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 3.º

## 2. *O Poder de Reforma Ordinário ou Permanente*

O Poder ordinário de reforma constitucional obedece às seguintes regras:

- a) concretiza-se por intermédio de Emendas Constitucionais (art. 59,1);
- b) é atuado pelo Congresso Nacional;
- c) mediante proposta dos titulados indicados no art. 60, I, II, III, aos quais cabe a iniciativa da proposição de Emenda;
- d) independe de veto ou sanção presidencial, devendo a Emenda ser promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com número de ordem respectivo (art. 60, § 3.º);
- e) a proposta deve ser discutida em cada casa do Congresso, em dois turnos;
- f) a Emenda Constitucional é aprovada desde que obtenha, nos dois turnos, 3/5 (três quintos) dos votos dos membros de cada uma das casas do Congresso Nacional;
- g) Emenda Constitucional rejeitada ou prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa;
- h) não poderá ocorrer reforma na vigência do estado de sítio, de defesa ou de intervenção federal (art. 60, § 1.º);
- i) finalmente, a Emenda Constitucional poderá incidir sobre qualquer matéria, salvo as indicadas expressamente no art. 60, § 4.º, que são:

I — forma federativa de Estado;

II — voto direto, secreto, universal e periódico;

III — separação de poderes;

IV — direitos e garantias individuais.

Observe-se, por oportuno, que esse núcleo material intocável é, na verdade, a positivação constitucional de princípios fundamentais (as normas de princípio, na linguagem de JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, RT., 1991) que integram o Título I da Constituição, especialmente os constantes do artigo 1.º, *caput*: forma federativa de Estado, voto direto, secreto, universal (parágrafo único e inciso II do art. 1.º), voto periódico (forma de governo — república, *caput*), direitos e garantias individuais (art. 1.º, III) art. 3.º, em especial inciso IV, e art. 4.º, II e a separação de poderes, assegurado no art. 2.º

Todo esse regramento constitucional mostra que o Poder de Reforma Ordinário enfrenta limites expressos fixados pelo Constituinte Originário, limites materiais e circunstanciais e condicionamentos de forma ou limites procedimentais.

### 3. O Poder de Reforma Extraordinário ou Transitório

Com evidente inspiração da Constituição Portuguesa de 1976, o constituinte pátrio criou outro tipo de Poder de Reforma, o Extraordinário, Extravagante ou Transitório, sujeito a procedimentos e regras diferentes dos estabelecidos para o Poder de Reforma Permanente, retroexaminado.

Com efeito, o art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê mudança na Constituição segundo o regramento seguinte:

a) forma: a mudança se fará sob o rótulo de revisão constitucional;

b) prazo: a revisão se dará após cinco anos contados da data da promulgação da Constituição, ou seja, após 5 de outubro de 1993;

c) órgão reformador: caberá ao Congresso Nacional proceder à revisão;

d) procedimento: o Congresso Nacional deverá reunir-se em sessão unicameral, e decidir pelo voto da maioria absoluta dos membros.

Esgota-se nesses poucos aspectos a disciplina constitucional expressa da “revisão” a ser realizada após 5 de outubro de 1993.

Todavia, o artigo 3.º do ADCT, retrocomentado, vem subseqüentemente ao artigo 2.º, que determina a realização de plebiscito, no dia 7 de setembro de 1993, para escolha, pelo povo, da forma de governo e do sistema de governo. A disciplina constitucional desse plebiscito prevê:

a) normas regulamentadoras expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral após a promulgação da Constituição (ainda não foram expedidas);

b) afastamento da cláusula constitucional (art. 60, § 4.º II) que prevê a intocabilidade do voto direto, universal e periódico, uma vez que admite a escolha da "monarquia constitucional" como forma de governo (a "monarquia constitucional" não é, em regra, eletiva e renovável periodicamente);

c) afastamento, em princípio, da cláusula constitucional que prevê a intocabilidade do princípio da "separação de poderes" (art. 60, § 4.º, II) ao menos na visão clássica do Direito Constitucional Brasileiro (A "separação de poderes" vem, tradicionalmente, ligada ao sistema presidencialista, no qual os poderes são separados, independentes e harmônicos. O sistema parlamentarista prevê, também, poderes diferentes que, todavia, são interdependentes. É verdade que a ilação não é absoluta. Muitos admitem que a cláusula da "intocabilidade da separação de poderes" não seria violentada pela adoção do sistema parlamentar, vale dizer, o sistema parlamentar poderia ser adotado, diante do texto do art. 60, mesmo sem a previsão do art. 2.º do ADCT.);

d) gratuidade na livre divulgação das formas e do sistema de governo, através dos meios de comunicação de massa (não indica o Texto Constitucional que órgão é o responsável para promover ou coordenar essa divulgação).

Assim, em princípio, combinados os dois Textos Constitucionais (artigos 2.º e 3.º), observa-se que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de prever um Poder de Revisão Extraordinário, afasta, em vários aspectos, a disciplina que circunscreve a ação do Poder de Reforma Permanente.

#### 4. *Aspectos da problemática da Revisão Constitucional*

Inúmeros são os problemas suscitados em torno desse Poder Extraordinário. Poderiam eles ser reunidos em duas ordens de questionamento: uma, de caráter jurídico-constitucional, outra, de caráter político-institucional.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, os aspectos mais frequentemente polemizados podem ser resumidos nos seguintes:

a) quanto à forma de expressão: será a revisão consubstanciada em Emenda Constitucional?

b) quanto à obrigatoriedade da revisão: a revisão é obrigatória, deve ocorrer ou pode não ser levada a efeito?

c) quanto ao conteúdo: qual seria o conteúdo e o alcance da revisão constitucional? A modificação da Constituição deverá ser global ou parcial. Esta questão está intimamente ligada à interpretação dos arts. 2.º e 3.º como textos independentes ou necessariamente vinculados (cf. OSCAR DIAS CORRÊA, ob. cit.), vale dizer, a revisão apenas deverá concretizar o resultado do plebiscito ou irá além dele?

d) quanto aos limites materiais, circunstanciais, procedimentais: a revisão constitucional estará sujeita aos limites que circunscrevem a ação do Poder de Reforma Ordinário, constantes do artigo 60, apenas excepcionados os expressamente indicados no ADCT (retroindicados), ou aqueles limites sobre ele não incidem?

e) quanto à natureza da revisão: cogita-se, na espécie, de modificação da Constituição de 1988, sem alteração do titular do Poder Constituinte Originário, da "idéia de direito" que inspirou a Lei Maior de 1988, ou cuida-se, na verdade, da elaboração de nova Constituição, com ruptura da Constituição anterior, pelo que o Poder de Reforma Extraordinário não teria limites a observar, salvo os fixados no ADCT?

f) quanto ao procedimento: o ADCT disciplina minimamente o procedimento da Revisão Constitucional; não determina quem deverá desencadeá-lo, como será formalizado, etc. Aplicar-se-ia, então, o procedimento do Poder de Reforma Permanente (com apenas as exceções expressas) ou caberia a criação de um procedimento inteiramente novo, naquilo que não vem expressamente prefixado?

Sob o ângulo político-institucional, também variada é a problemática suscitada pela Revisão Constitucional apazada para após 5 de outubro de 1993. Dentre tantos aspectos costuma-se salientar: a) a inoportunidade da revisão quanto ao momento (cf. OSCAR DIAS CORRÊA, ob. cit., pág. 30); b) a inconveniência de a revisão ser procedida por congressistas em final de mandato; c) a falta de concretização da maioria das normas constitucionais dependentes de leis integradoras; d) a intranqüilidade institucionalizada, derivada da instabilidade determinada no Texto Constitucional submetido a uma reforma apazada, o que dá à Constituição a feição de uma Constituição provisória (idem, ibidem), etc.

## 5. *Algumas considerações a título de conclusão*

Deixando-se de lado os problemas de ordem política, convém examinar mais detidamente as questões jurídico-constitucionais retroapontadas. Estas, como se viu, centram-se em três pontos principais:

a) existe necessária conexão e relação entre os artigos 2.º e 3.º do ADCT? Se existe, a revisão constitucional teria por objetivo, apenas, concretizar o resultado eventualmente decorrente do plebiscito;

b) os artigos 2.º e 3.º do ADCT são intocáveis, vale dizer, não podem ser suprimidos ou modificados? Resposta afirmativa levaria à conclusão de que o plebiscito e a Revisão Constitucional deverão necessariamente ocorrer, nos moldes e no tempo constitucionalmente determinados;

c) está a Revisão Constitucional sujeita aos limites impostos ao Poder de Reforma Permanente, excepcionados apenas aqueles expressamente elencados no ADCT ou, ao contrário, a Revisão Constitucional prevista no ADCT obedecerá, apenas, aos limites expressos nesse ADCT, livre, portanto de quaisquer outros, inclusive daqueles estabelecidos para o Poder de Reforma Permanente?

Realizado o plebiscito de que trata o artigo 2.º, a opção popular por uma forma de governo e um sistema de governo diferentes dos consagrados na atual Constituição exigirá, por sem dúvida, modificações constitucionais; dependendo da forma ou do sistema escolhido, é possível vislumbrar-se a necessidade de revisão constitucional extensa e profunda, como único modo de adaptar a Carta de 1988 à vontade popular demonstrada nas urnas.

Há, pois, sob este aspecto, íntima relação entre os artigos 2.º e 3.º do ADCT.

E se o plebiscito não trazer inovações, seja quanto a forma, seja quanto ao sistema de governo? Ainda assim será necessária a Revisão Constitucional prevista no artigo 3.º?

Duas são as interpretações possíveis: ou a revisão constitucional preceituada no art. 3.º é comando constitucional independente do preceito contido no art. 2.º, por isso que disposta em articulado independente, e é, bem por isso, inarredável, ocorra ou não o plebiscito e qualquer que seja o seu resultado; ou os preceitos são dependentes entre si, pelo que a revisão constitucional somente ocorreria se e para o fim de concretizar o resultado do plebiscito. No primeiro caso, a revisão objetivada no Texto Constitucional poderá ser a mais extensa e profunda possível, poderá ter

conteúdo amplo e abrangente: no segundo, sua extensão será limitada à adaptação do texto ao resultado do plebiscito.

*Inclino-me pela primeira das interpretações.* Os artigos 2.º e 3.º do ADCT contêm, a meu ver, comandos constitucionais conexos, mas independentes. Afora o fato de vir o preceito estabelecido em articulado independente, parece ficar evidente, diante do Texto Constitucional, que o constituinte buscou abrir espaço para uma revisão global da Lei Maior; e tão abrangente poderá ser essa revisão que a Lei Maior abriu uma expressa exceção ao art. 60 (isso mesmo demonstram os trabalhos constituintes, como registra OSCAR DIAS CORRÊA, cf. ob. cit., loc. cit.).

Destarte, o art. 2.º do ADCT é apenas uma exceção expressa à regra geral das limitações constitucionais permanentes traçadas ao Poder de Reforma Ordinário, adotada pelo constituinte talvez para espantar dúvidas, presumivelmente no tocante à separação de poderes e, certamente, no tocante ao sistema de governo.

Por outro lado, com fulcro na “teoria do poder de reforma constitucional” exposta, não há, a rigor, cláusulas intocáveis, afora as expressas no art. 60 da parte permanente da Lei Maior. Em conseqüência, não se pode ter como intocáveis, juridicamente, cláusulas inseridas no Ato das *Disposições Constitucionais Transitórias*. Admiti-lo seria “constituir” cláusulas pétreas onde a Constituição não o fez e introduzir “limites” ao Poder de Reforma não expressamente fixado no Texto Constitucional. Essa consideração, parece, aplica-se, em tese, a todo o conteúdo dessas disposições que, pela natureza, são transitórias: os limites para modificação desses textos são os decorrentes do art. 60. Exemplificando: Emenda Constitucional não pode suprimir direitos constituídos nas disposições transitórias sob pena de ofensa ao princípio constitucional que resguarda direitos adquiridos.

Não se pode ignorar, todavia, que as disposições expressas nos artigos 2.º e 3.º indicam, com segurança, a vontade constituinte de abrir espaço não só para a realização de revisão no Texto Constitucional por ele elaborado, mas, como, também, para uma discussão em torno do regime e do sistema de governo, temas polemizados na Constituinte e resolvidos apenas a nível de “compromisso” entre os vários grupos políticos que ali tinham assento. Daí parecer que ambos fazem parte do núcleo material componente da “idéia de direito” plasmada na Constituição de 1988. Porém, o intocável, a meu ver, é a essência do comando constitucional, vale dizer, a Constituição de 1988 deve ser revista, o plebiscito relativo ao regime e ao sistema de governo deve ocorrer. *Todavia, a data fixada no texto das Disposições Transitórias é questão acidental, secundária, e pode ser modificada.* Aliás, no tocante à Revisão, não prefixa a Constituição época ou período; tão-somente determina lapso temporal após o qual a Revisão deve ser realizada. Por outro lado, no tocante ao plebiscito, é bem de ver que outras circunstâncias (afora alteração do texto do art. 2.º mediante Emenda Constitucional)

poderiam ensejar a postergação de sua realização; assim, por exemplo, estar o País sob "estado de sítio", intervenção nos Estados, etc.

Entendido desse modo, é possível superar a problemática trazida pelos preceitos constitucionais em questão, e pela situação de "intranquilidade constitucional" bem apontada por OSCAR DIAS CORRÊA (ob. cit., pág. 24).

No tocante aos limites aos quais se deve submeter o Poder de Revisão Extraordinário não há como fugir, a meu ver, àqueles estabelecidos no art. 60 da Lei Maior e que colhe a manifestação do Poder de Reforma Constitucional Permanente. Excepcionados foram, tão-somente, os que o próprio constituinte verteu, de modo expresso, na elaboração originária da Constituição. A essa conclusão conduz toda a teoria do Poder de Reforma Constitucional antes examinada. Claro está, como se viu e disse, a Revisão Constitucional a ser levada a efeito com fulcro no art. 3.º do ADCT pode e, parece-me, convém que seja, no seu conteúdo e alcance, a mais ampla possível; convém mesmo se faça uma revisão geral e global da Constituição de 1988, principalmente se essa Revisão vier a suceder uma opção popular por novo regime e sistema de governo. Essa modificação global, porém, há de respeitar os limites impostos pela Lei Maior sob pena de ruptura dessa ordem.

Assim, exemplificando, não é possível, na Revisão Constitucional por vir, abolir-se a forma federativa de Estado, ou suprimir-se direitos individuais.

Recorde-se que o Constituinte não convocou, na verdade, nova Assembleia Constituinte, investida de poderes constituintes originários para elaborar uma ordem constitucional no País. Convocou, apenas, um Poder menor, livre de certos limites, para que se modificasse a Carta de 1988. Assim, não se pode vislumbrar, no caso, rompimento "constitucionalmente admitido" com a ordem vigente, ainda que se faça uma "releitura" integral da Lei Maior.

Parece oportuno recordar que é impossível extrair conseqüências jurídicas maiores, decorrentes da terminologia adotada no ADCT, já que, como se viu, não há diferença essencial entre os termos "Emenda Constitucional" e "Revisão"; ambos constituem processos de alteração formal de uma Constituição preexistente. Destarte, Emenda Constitucional e Revisão Constitucional não diferem entre si, quer quanto à natureza, quer quanto à função. Podem, quando muito, diferir em grau, ou traduzir uma "idéia" distinta: a revisão consistiria numa verdadeira releitura da Constituição, conduzindo uma alteração extensa, profunda e principalmente sistêmica; através dela modifica-se a Constituição originária sistematicamente, dentro de uma visão global, visão de conjunto das normas constitucionais e de sua



necessária conexão lógica (cf. JORGE MIRANDA, *Revisão Constitucional*, fevereiro 1983, pág. 5). As Emendas Constitucionais, a seu turno, conduzem à idéia de modificações parciais, quase sempre isoladas, de uma ou de algumas normas constitucionais (isto não impedirá, por óbvio, que tantas sejam as emendas propostas que o resultado final importe numa inteira reedição do texto originário. Todavia, nesses casos, perde-se a visão do conjunto, a ordem sistêmica, a necessária conexão de sentido entre as normas constitucionais, enfim, o sistema constitucional).

Dai por que, parece, na prática, os documentos constitucionais diferenciam uma e outra, vale dizer, estabelecem procedimentos distintos, alcance e conteúdo diversos para alteração parcial (Emenda) e alteração global (Revisão). Em qualquer dos casos, porém, repita-se, não há ruptura com a Constituição originária.

O constituinte brasileiro demonstra ter assumido essa distinção, de grau, entre Emenda Constitucional e Revisão Constitucional, ao adotar, como forma de modificação transitória, não a Emenda Constitucional prevista na Parte Permanente, mas a "revisão constitucional". O resultado, porém, dessa Revisão, qualquer que seja o rótulo adotado, será, sempre, mera alteração da Carta de 1988.

Destarte, se os limites impressos na Constituição de 1988 para sua modificação, por Emenda ou Revisão, não forem observados nos trabalhos revisionistas, se o Congresso Nacional elaborar Constituição com roupagem nova, desprezando as limitações de fundo e de forma, invocando poderes constituintes originários que não detém, ocasionando ruptura com a ordem vigente, as conseqüências são as apontadas retro.

Apenas para constar observe-se que a Constituição Espanhola de 1978 contém, na parte permanente de suas Disposições, o Título X, versando sobre "*Reforma Constitucional*". Ali estão previstas: emendas, revisão total e revisão parcial da Constituição, vale dizer, várias espécies de "modificações" constitucionais. É certo, também, que a Constituição Espanhola adota procedimentos distintos para a reforma e a revisão total ou parcial, especialmente se a revisão afetar o Título Preliminar (cujo conteúdo corresponde aos princípios fundamentais do Estado espanhol). Observe-se, ademais, que não há limites materiais à reforma constitucional, em qualquer modalidade; essas devem obediência, todavia, às condições de forma e procedimento e aos limites circunstanciais (cf. arts. 166 a 169).

Por igual, o texto atual da Constituição de Portugal engloba, sob o título "*Revisão Constitucional*", modificações globais ou parciais à Constituição (cf. arts. 286 a 291), às quais impõe o que rotula expressamente de "limites materiais da revisão" e "limites circunstanciais da revisão" (arts. 290 e 291).