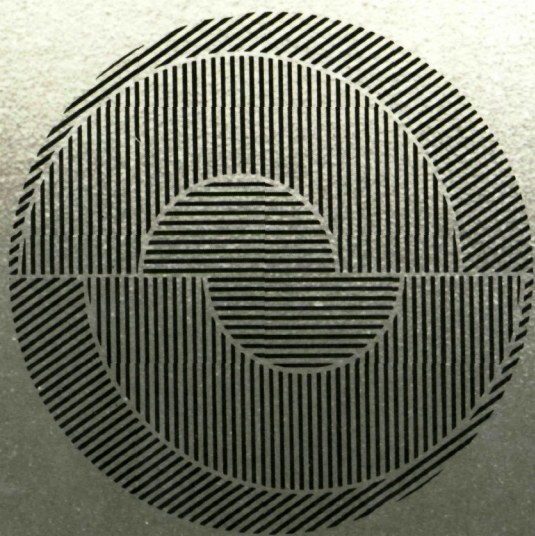


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1991

ANO 28 • NÚMERO 110

Revisão Constitucional

Prof. GERALDO ATALIBA

É equivocado pensar que os parlamentares federais agora eleitos são "como constituintes". O desconhecimento da ciência do direito constitucional é que permite tal equívoco. Isso, aliás, interessa aos extremistas de direita e de esquerda, que saíram perdendo com a Constituição de 1988.

O art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias refere-se a uma *revisão constitucional a realizar-se "após cinco anos da promulgação da Constituição"*. Vale dizer: depois de 5 de outubro de 1993.

Pensam muitos sociólogos, economistas, políticos, jornalistas e leigos em direito que é uma previsão de uma "reforma geral" da Constituição. O jurista, entretanto, não pode pensar igualmente.

É que — interpretando o texto constitucional, inclusive esse art. 3.º das Disposições Transitórias — entende o conjunto sistemático de preceitos e verifica que a "revisão" é limitada e circunscrita, longe, muito longe, de assemelhar-se à feitura de uma nova *Constituição*.

Em primeiro lugar, o jurista sabe que a eventual intenção do legislador nada vale (ou não vale nada) para a interpretação jurídica. A Constituição não é o que os constituintes quiseram fazer; é muito mais que isso: é o que eles fizeram. A lei é mais sábia que o legislador. Como pauta objetiva de comportamento, a lei é o que nela está escrito (e a Constituição é lei, a lei das leis, a lei máxima e suprema). Se um grupo maior ou menor de legisladores quis isto ou aquilo, é irrelevante, para fins de interpretação. Importa somente o que foi efetivamente feito pela maioria e que se traduziu na redação final do texto, entendido sistematicamente (no seu conjunto, como um todo solidário e incindível).

Com a lição de BALEEIRO, deixemos aos psicanalistas desocupados investigar a vontade do legislador e fiquemos com o único dado que interessa: o Texto Constitucional, que traduz a vontade constituinte da Nação. O que o jurista investiga é só a vontade da lei (no caso, da lei constitucional).

A ciência do Direito tem seu mais importante capítulo na hermenêutica, que consiste no conjunto de princípios científicos (lógico-jurídicos), técnicas e procedimentos que permitem sacar (a expressão é do jusfilósofo Lourival Vilanova) o conteúdo, sentido e alcance das normas jurídicas.

Pois um dos primeiros postulados da hermenêutica indica que nenhum preceito existe isolado, e, portanto, não pode ser considerado, para fins de interpretação, isoladamente. Pelo contrário, cada mandamento deve ser examinado como parte do sistema, como um ingrediente do todo global, harmonicamente considerado, o sistema; no caso: o texto constitucional.

Toda palavra tem um significado básico e um contextual. A hermenêutica jurídica busca o significado contextual dos termos empregados pelo

legislador. Isto só se obtém, entendendo-se o contexto, sua direção, seu sentido, suas finalidades e condições. Só após isso é possível determinar com exatidão o significado das palavras que revelarão o conteúdo, sentido e alcance de cada norma. Paulo Barros Carvalho usa didático exemplo: se uma norma cuida de quatro cidadãos que disputam uma cadeira no Senado, só superficial, apressada e leiga visão permitirá supor que quatro pessoas agarram-se fisicamente a uma cadeira (cada qual puxando por uma perna) integrante do mobiliário do prédio onde instalada aquela Casa Legislativa.

O postulado da harmonia do sistema jurídico implica que as normas não se amontoam, formando um todo caótico, mas, pelo contrário, organizam-se harmonicamente, formando um sistema coerente e coordenado, segundo um critério normativo próprio, em função de valores (traduzidos em princípios) que permitem ao intérprete perceber a harmonia e desvendar a hierarquia que o preside.

Em outras palavras, o Direito (conjunto de normas) aparece-nos como sistema; Tércio Sampaio Ferraz Júnior ensina que o sistema se faz pelo repertório e pela estrutura. Repertório é o conjunto material de elementos. Estrutura é o modo de sua arrumação. E dá didático exemplo: um amontoado de carteiras, quadro negro, giz, dentro de uma sala configuram um depósito. Esses mesmos elementos (repertório) organizados, arrumados finalisticamente (estrutura) formam uma sala de aula.

No sistema jurídico, também, o que dá sentido aos elementos do repertório (normas) é a estrutura (modo de arranjá-los), que se faz em torno de princípios cujos desígnios são servidos pelas normas.

Tudo isso — imediata e facilmente aceitável por quem tenha rudimentos de ciência do Direito — mostra, imediatamente, ser impossível interpretar o art. 3.º das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, sem relacioná-lo com o sistema como um todo. Inútil e errado pretender considerá-lo isoladamente.

Deixando de lado — não por desimportantes, mas por pressupor cedícios — os princípios constitucionais básicos, em sua estruturação sistemática, centremo-nos nos princípios e regras que governam as modificações constitucionais, sem desatender aos demais que formam seus pressupostos e condições.

Das emendas à Constituição cuida o art. 60. Sua aprovação dá-se por 3/5, em cada Casa do Congresso, não podendo ter por objeto certos princípios, suas implicações e desdobramentos (§ 4.º), sendo impossível deliberação a respeito.

Tal processo especial e qualificado é que faz a nossa Constituição ser rígida. O obstáculo do § 4.º faz desses princípios (que lhe são estruturais, básicos e fundamentais) rigidíssimos, supraconstitucionais, no sentido de que não podem ser menoscabados, reduzidos, diminuídos, mesmo pelos mais conspícuos dos poderes constituídos: o Congresso, como órgão de reforma constitucional.

O processo especial e qualificado de reforma dos demais preceitos dá-lhes garantia de estabilidade. Assim, eles ficam acima da disponibilidade de maiorias eventuais e de paixões momentâneas ou arrebatamentos episódicos. Só sólida convicção, arraigada na maioria da sociedade, permitirá alcançar o difícil *quorum* de 3/5 para introduzir alterações (sempre secundárias) na Constituição.

Em dois pontos, porém, o constituinte não se sentiu seguro para decidir com tal robustez, preferindo deixar ao próprio povo a decisão final e última: forma e sistema de governo. República ou monarquia e parlamentarismo ou presidencialismo. As decisões constituintes, quanto a tais matérias, foram provisórias. Válidas só por cinco anos. A palavra última e final será dada pelo povo, em 1993 (dia 7 de setembro), mediante plebiscito (art. 2.º do ADCT).

Ora, se a república presidencial que temos pode modificar-se (para república parlamentar ou para monarquia, necessariamente parlamentar), pronunciando-se o povo mediante simples voto positivo ou negativo (*sim* ou *não*), o Congresso deverá implementar tal decisão, editando as regras necessárias a dar eficácia aos novos princípios (sistema parlamentar com república ou monarquia).

É intuitivo, lógico, claro, aceitável que a emenda constitucional a ser editada pelo Congresso, limitando-se a “adaptar” o Texto Magno à inovação — se alguma for decidida pelo povo — é forçosa e necessária.

Daí a exceção do art. 3.º, que qualifica essa ampla (em termos de extensão) emenda como “revisão”.

O Congresso somente irá dar conseqüência à decisão popular. Irá implementar, com regras adequadas, os princípios inovadores que o povo tenha decidido introduzir (sistema parlamentar, forma monárquica). Se o plebiscito redundar em confirmação da república presidencial, nada haverá a ser alterado. Perderá função o preceito do art. 3.º do ADCT.

Como toda norma, este art. 3.º tem uma hipótese e um mandamento (antecedente e conseqüente normativos). A hipótese é: o povo decidir modificar a forma de governo (adotando a monarquia) ou o sistema (parlamentar). Dado esse fato (contemplado na hipótese do art. 3.º), o Congresso fará revisão no texto constitucional para adaptá-lo ao pronunciamento popular.

Se se optar pela forma monárquica, disciplinar-se-á o modo de investidura vitalícia do chefe de estado (eletiva ou hereditária) e regular-se-á a sucessão, bem como suas relações com o governo (aí, necessariamente, parlamentar), bem como diferente definição das responsabilidades políticas, dada a irresponsabilidade do chefe de estado.

Se se optar pela república parlamentar, impor-se-á definir as atribuições, responsabilidades e relacionamento recíproco entre presidente e gabinete, bem como definir se o governo será colegial ou centrado no primeiro ministro (ou se este será moldado à feição de um “chanceler” etc.) e ainda

suas relações com o Congresso, poderes das duas Casas diante do governo etc.), regime dos votos de confiança etc.

Vê-se que a tarefa vai ser, conforme o caso, ampla, vasta, plena de nuances e implicações, além de apaixonante.

Ora, isso seria impossível se o *quorum* normal de 3/5 fosse mantido. Correr-se-ia o risco de jamais implementar-se a decisão popular.

Dada a ilimitação material dessa emenda, decidiu-se (art. 3.º), excepcionalmente, que ela será apreciada e votada em conjunto (unicameralmente) pelo Congresso, por maioria absoluta.

Tal redução de *quorum*, por absolutamente excepcional quanto à matéria e quanto à ocasião (uma única e exauriente oportunidade), deve — é óbvio, é evidente — ser interpretada estritamente. Só se aplica a esse momento (designado também singularmente de revisão constitucional) e a essa matéria: forma e sistema de governo.

Tudo isso mostra o caráter sistemático da Constituição e a harmonia, recíproca integração e solidariedade de suas partes e unidade fundamental de seu espírito, provendo que a lei é, verdadeiramente, mais sábia que o legislador.

E evidencia que o art. 3.º só pode ser interpretado em conjunto com o 2.º, ambos operando como exceções à norma perene do art. 60, sem abalar seu rico e forte § 4.º

A revisão irá abranger, na verdade, apenas e tão-somente aquilo que for necessário para dar concreção ao que já foi decidido diretamente pelo povo. Ou seja, apenas questões secundárias ou, melhor dizendo, acessórias em relação ao principal (o resultado do plebiscito).

Interpretar diversamente, *data venia*, é afirmar a quase inocuidade da Constituinte de 1987/88. É predicar à Constituição o caráter de norma integralmente provisória, precária, sem superioridade. É abalar todos os direitos, todas as normas, enfraquecer todas as instituições. É paralisar a vida nacional.

É dizer que tudo nela é provisório, é precário. Que tudo pode ser facilmente revisto. Que ela foi inteirinha feita para valer só por 5 anos. Que os direitos e deveres dos cidadãos, das empresas, da União, dos Estados, dos Municípios etc., só têm o conteúdo, sentido e alcance prescritos no texto por 5 anos.

Ao contrário de ser perpétua, é temporária a Constituição? Em vez de ser mais sólida que as leis, é mais passageira, mais fugaz.

O “original” dessa concepção é que ela termina por fazer algumas disposições transitórias mais duradouras que o próprio texto, como é o caso do art. 40, que assegura direitos até o ano 2013!

Será essa a contribuição brasileira para o direito constitucional comparado? Temos uma Constituição, a única, na história da humanidade, com limitação de validade no tempo?