

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO Nº 157-A, de 2003, QUE CONVOCA ASSEMBLÉIA DE REVISÃO
CONSTITUCIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 157-A, DE 2003

(Voto em Separado – Senhores Deputados Antônio Carlos Biscaia, Luiz Eduardo Greenhalgh
e Odair Cunha)

**“Análise da Proposta de Emenda Constitucional nº 157-A, de
2003 que convoca Assembléia de Revisão Constitucional a
partir de 1º de fevereiro de 2007.”**

Autor: Dep. Luiz Carlos Santos e outros

Relator: Deputado Roberto Magalhães.

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda Constitucional - PEC Nº 157-A, de 2003, de autoria do Sr. Deputado Luiz Carlos Santos e outros, prevê a convocação de uma Assembléia de Revisão Constitucional a partir de 1º de fevereiro de 2007, com o seguinte delineamento e alcance:

- a) Instalação da Assembléia de Revisão Constitucional no dia 1º de fevereiro de 2007, sob a Presidência do Parlamentar mais idoso;
- b) Discussão das matérias no sistema unicameral e votação em dois turnos, com aprovação mediante deliberação da maioria absoluta dos votos de cada casa;
- c) Duração de 12 meses e preservação das cláusulas pétreas, constantes do §4º, do art. 60 da Constituição Federal.

Em sede de justificação, o autor destaca, entre outros argumentos que:

“(…)

O bom andamento das instituições políticas e o adequado desenvolvimento social do país passam necessariamente por um



2DC02EA944

saneamento constitucional. É necessário que a Constituição cumpra com sua função de dispor sobre a organização fundamental do Estado, extirpando de seu texto, porém, matérias que comportariam, sem maior prejuízo, disciplina por instrumentos normativos de hierarquia inferior. Ensina Konrad Hesse, a esse propósito, que *'sem prescindir das disposições puramente técnico-organizativas, a Constituição deve limitar-se, na medida do possível, a uns poucos princípios fundamentais'* (cf. Escritos de Derecho Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 67). (...)"

Na Comissão de Constituição e Justiça e Redação - CCJC, sob a relatoria do Dep. Michel Temer, ora Presidente da Comissão Especial, a proposição teve sua admissibilidade aprovada, na forma de substitutivo ofertado pelo relator, ocasião em que se procedeu a algumas modificações, quais sejam:

- a) Submissão da revisão à aprovação mediante Referendo, a ser realizado em junho de 2007;
- b) Pequeno alargamento da restrição ao poder de revisão, vedando-se modificações no Capítulo II, Título II, da Constituição Federal (Direitos Sociais);
- c) Previsão de que haverá Revisão da Carta Constitucional a cada 10 (dez) anos.

Instalada essa Comissão Especial, foram ouvidos em audiência pública, os Professores **Fábio Konder Comparato** (Universidade de São Paulo) e **José Geraldo de Souza Júnior** (Universidade de Brasília), que desaconselharam e se posicionaram contrariamente a idéia da revisão e, conseqüentemente, da própria Proposta de Emenda, e o Ministro **Nelson Jobim**, Presidente do Supremo Tribunal Federal, que se colocou em consonância com a idéia e a necessidade da revisão.

Apensa à proposição, encontra-se a **Proposta de Emenda Constitucional nº 447, de 2005**, de autoria do Sr. Deputado Alberto Goldman e outros, com o seguinte conteúdo:

- a) Instalação da Assembleia Nacional de Revisão da Constituição no dia 15 de fevereiro de 2007;
- b) Representação da Assembléia Nacional através de eleição no primeiro domingo de outubro de 2006, para um mandato de 02 anos, vedada a eleição para o Congresso Nacional para o pleito de 2010;
- c) Promulgação de Emenda única, aprovada em turno único de discussão e votação, pela maioria absoluta de seus membros;
- d) Observância apenas do art. 60, §4º da Constituição Federal.

No prazo legal foram apresentadas 03 emendas capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores – PT, que visavam a estabelecer: a) que a revisão ocorreria apenas a partir de



fevereiro de 2011; b) que estaria restrita a determinados artigos da Carta Federal e c) que não haveria periodicidade de revisão a cada 10 anos.

Na mesma frente, o Partido Socialismo e Liberdade – Psol também apresentou 01 emenda substitutiva global, cujas principais alterações eram: a autorização prévia da revisão mediante plebiscito; a manutenção do quorum de 3/5 para deliberação e a vedação ao retrocesso social em face do texto vigente.

No dia 21 de fevereiro do corrente, o relator apresentou seu parecer, mantendo praticamente intacto o texto do substitutivo aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e Redação, acrescentando apenas pequenas modificações que contemplaram, de forma branda, uma das emendas subscritas pelo Partido dos Trabalhadores.

Com efeito, o texto apresentado à presente Comissão, acrescenta que a revisão observará o disposto no art. 60, §4º, da Constituição e não poderá revogar ou restringir os direitos sociais e os instrumentos de participação popular previstos no art. 14, incisos I e III e no art. 61, §2º, da mesma Constituição. Assevera ainda, que a revisão constitucional decidirá sobre a possibilidade de autorização de Revisões periódicas da Constituição, com intervalos não inferiores a cinco anos”.

Por fim e embora a Comissão já tenha agendado a votação do relatório, ainda seriam ouvidos, em audiência pública, no dia 07 do corrente, os Srs. RODRIGO COLAÇO e REGINALDO OSCAR DE CASTRO, respectivamente, Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e Membro Honorário Vitalício do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

É o relatório.

II - Voto

Afirma-se preliminarmente que, sem embargos da crise política dos últimos meses, o País mantém sua normalidade constitucional e o pleno funcionamento dos Poderes e das instituições democráticas, além de não enfrentar qualquer convulsão social que mereça a implementação de uma nova ordem jurídica no País.

Ademais, os direitos e garantias inscritos na Carta de 1988 vêm, ainda que de forma paulatina, sendo implementados, o que demonstra o amadurecimento da sociedade em face do texto constitucional e, nesse sentido, a ausência de qualquer anormalidade democrática ou dificuldade legislativa que substancie a necessidade de tão brusca e abrangente alteração do texto da Carta Federal.

Nessa esteira, não encontram eco ou capacidade de reverberar na sociedade, as justificativas apresentadas para validar a vertente proposta de revisão, quais sejam:

- a) seu caráter excessivamente analítico produz evidentes inconvenientes, sobretudo nos Capítulos e Seções formulados com a finalidade de impor diretrizes programáticas à promoção do bem-estar-social;
- b) à toda evidência, a Constituição brasileira exacerba da tarefa de impor limites aos poderes públicos, constituindo-se em poderoso instrumento de ingovernabilidade;
- c) o bom andamento das instituições políticas e o adequado desenvolvimento social do país passam necessariamente por um saneamento constitucional.
- d) É necessário que a Constituição cumpra sua função de dispor sobre a organização fundamental do Estado, extirpando de seu texto, porém, matérias que comportariam, sem maior prejuízo, disciplina por instrumentos normativos de hierarquia inferior.
- e) Mediante a convocação de uma Assembléia de Revisão Constitucional, busca-se corrigir rumos, adequar instituições, eliminar artificialidades e pormenores, revitalizando o primado do Estado de Direito e a governabilidade do país. (g.n).

Dessa forma, a justificação da proposta parte da concepção, equivocada, *data venia*, de que o País perdeu sua governabilidade, haja vista o suposto “engessamento” do texto constitucional de um lado e, de outro, o alargamento dos direitos e conquistas ali assegurados, razão pela qual só a revisão e a retirada de todas as supostas amarras farão com que o País possa restabelecer seu equilíbrio ou voltar a trilhar corretamente o caminho do desenvolvimento.

Assim, a realização de uma verdadeira “lipoaspiração” no texto constitucional, com a preservação apenas das chamadas cláusulas pétreas explícitas e o chamado título dos direitos sociais, permitiria a elaboração de um texto com regras e princípios básicos, deixando de lado, como dito, um conjunto de direitos que poderão ser tratados num plano infraconstitucional.

O que se tem, na verdade, é a possibilidade clara de um grande retrocesso, onde todas as conquistas da sociedade brasileira, especialmente em áreas sensíveis como educação, saúde, família, meio ambiente etc, serão desconstitucionalizadas e relegadas a um plano secundário, sem as garantias e a força normativa da Carta Federal.

Nesse sentido, pertinente são as palavras escritas por Paulo Henrique Blair de Oliveira, *in* Constituição e Democracia – Tribuna do Brasil – UnB, em 05.02.06, verbis:

“(…)



Assim, e voltando aos que pretendem um texto ‘enxuto’, a quantidade de palavras da Constituição não determina o seu envelhecimento. Ela será sempre objeto de interpretação, e esta tomará sentidos distintos para pessoas distintas, em momentos também diversos ao longo do tempo. Mesmo a Constituição dos EUA, saudada como modelo de concisão e que por isso teria durado mais de duzentos anos, não poderia durar por tanto tempo se não fosse compreendida como objeto desta interminável reconstrução interpretativa. É por esse motivo que, no passado, compreendia-se que a Constituição norte-americana não permitia à legislação federal impor garantias contratuais trabalhistas como um salário mínimo vigente em toda a União, e, em outro momento histórico posterior, a interpretação dada ao texto constitucional – sem mudanças em sua redação – levou a uma compreensão oposta.

A vitalidade da Constituição norte-americana reside não em seu texto ou ‘tamanho, mas na absoluta compreensão de que o seu sentido é sempre o resultado de uma interpretação.

.....

A proposta de redução da Constituição ao que é ‘essencial’ deixa sempre sem resposta a pergunta: como decidir sobre o que é essencial e o que não é, sem resultar ao final em um texto constitucional traçado por uma vontade majoritária que exclua as garantias constitucionais que, por definição, são a reserva de proteção das minorias? Afinal, uma ordem constitucional é democrática se o governo da maioria não exclui a possibilidade de que a minoria possa um dia tornar-se maioria...”

Na verdade, a iniciativa de revisar a Constituição de 1988 de forma ampla e sob a concepção equivocada de que tal iniciativa poderá resolver todos os males do País é recorrente no cenário político/jurídico da Nação, não obstante esse instrumento de alteração do texto constitucional já tenha sido utilizado e cumprindo, mal ou bem, todos os seus objetivos (Revisão Constitucional de 1993).

Com efeito, em 1997 veio a lume a discussão acerca da “Proposta de Emenda à Constituição nº 554-A, de 1997, de autoria do Dep. Miro Teixeira e outros, estabelecendo a Convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte a partir de 1º de fevereiro de 1999, com possibilidade de amplas alterações ou até mesmo a elaboração de uma nova Carta Federal.

À época, a Bancada do Partido dos Trabalhadores em sua composição majoritária se posicionou contrariamente à proposição, por entender que a Carta Cidadã vinha, como de fato vem, cumprindo adequadamente seus objetivos estruturantes e, por outro lado, que a revisão constitucional na forma estatuída pela referida proposição não encontrava amparo na própria Constituição, já que a revisão ali prevista havia cumprido seu desiderato em 1993, esgotando-se, por isso, a operatividade do art. 3º do ADCT.

No mesmo período, iniciou-se a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 20, de 1995, de autoria do ex-Dep. Eduardo Jorge, cujo objetivo central era a introdução do Parlamentarismo no País, muito embora a população brasileira já houvesse rejeitado esse sistema de governo no Plebiscito ocorrido em 7 de setembro de 1993.

Desse modo, pode-se afirmar que as Propostas de Emendas Constitucionais nºs 157-A, de 2003 e 447, de 2005 buscam, na verdade, reavivar os objetivos que nortearam as propostas de emendas 554/97 e 20/95 e que, à toda evidência, se mostraram inconvenientes, inoportunas, sem legitimidade social e, substancialmente, não condizentes com o espírito e os preceitos fundamentais da Carta Constitucional de 1988.

Ora, é evidente que a Constituição atual não se apresenta como um óbice ao desenvolvimento das instituições e da sociedade brasileira. Os avanços sociais ali plasmados não estão configurados de molde a travar ou inviabilizar o avanço econômico, político e social do País.

Na verdade, é o cumprimento de seus preceitos e de suas normas que permitirá a consecução do verdadeiro Estado Democrático de Direito vislumbrado por toda a sociedade brasileira.

Assim, antes de buscar revisá-la, urge que se procure cumpri-la em toda a sua essência. O comportamento negativo dos poderes constituídos, que deixam de editar normas regulamentadoras do texto constitucional previstas na própria Constituição, torna inviável – numa típica e perversa relação de causa e efeito – o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas assegurados às pessoas pelo estatuto fundamental.

“O desprestígio da Constituição – por inércia de órgãos meramente constituídos – representa um dos mais graves aspectos da patologia constitucional, além de evidenciar o inaceitável desprezo das liberdades públicas pelos poderes do Estado’. Esta constatação, feita por KARL LOEWENSTEIN (*‘Teoria de la Constitución’*, p. 222, 1983, Ariel, Barcelona), coloca em pauta um fenômeno que ele denominou de erosão da consciência constitucional, que decorre do processo de desvalorização funcional da Constituição escrita.

Do esgotamento do modelo adotado pelo art. 3º do ADCT

Assim, o Poder Constituinte Originário estabeleceu clara e expressamente os dois mecanismos de reforma da Constituição Federal, de modo a adaptá-la às mudanças sociais: **o processo de emendas constitucionais insculpido no art. 60 da Constituição Federal**, com seu quorum qualificado e tramitação em dois turnos, **e a Revisão Constitucional prevista no art. 3º do ADCT, a SER REALIZADA UMA ÚNICA VEZ**, após cinco anos da promulgação da Constituição Federal pelos membros do Congresso Nacional.



Isto porque o processo de mudança das constituições objetiva, em última análise, o estabelecimento de um canal permanente entre o ordenamento jurídico maior e a sociedade, de modo que esta possa fazer valer seu interesse legítimo no sentido de que as normas fundamentais de um país estejam em consonância com sua dinâmica própria.

O legislador constituinte brasileiro manifestou-se, em 1988, de forma cristalina quanto ao processo de reforma da Constituição, **optando pela emenda constitucional como o instrumento permanente de ausculta à sociedade**, com seu procedimento mais rígido e quorum qualificado, consciente que estava da relevância da estabilidade nas relações jurídico-institucionais do País.

Não há, nessa perspectiva, amparo constitucional para se admitir uma nova revisão ao texto da Carta Federal, haja vista o esgotamento da autorização inserta no art. 3º do ADCT.

A bem da verdade, afirma-se que a tese defendida por aqueles segmentos que intencionam realizar modificações de modo a adequar a Carta Magna aos desígnios de uma suposta modernidade, suprimindo conquistas sociais e dilapidando o patrimônio público, se funda na hipótese que o constituinte quis, depois de um prazo de cinco anos, submeter a Lei Maior e suas conquistas à nova avaliação por parte da sociedade para que, através de novos representantes, fosse ratificada ou reformada. Tudo ocorreria como se nova Assembléia Constituinte tivesse sido instalada, posto que o Congresso, segundo esta interpretação, seria depositário de poder constituinte originário.

Contudo, há que se atentar para o seguinte aspecto: caso fosse a intenção do legislador constituinte adotar o instituto da revisão constitucional como mecanismo privilegiado e permanente de contato entre o mundo jurídico e o mundo fático, sem que fosse preciso recorrer à ruptura institucional ou ao poder constituinte originário, **certamente ele não disporia que esta revisão dar-se-ia numa única vez, conforme o estabelecido no art. 3º do ADCT.**

Aliás, esse era o entendimento manifestado em artigo publicado **pelo atual Presidente da Comissão Especial que analisa a PEC 157-A, de 2003** – dep. Michel Temer - jornal “Folha de São Paulo”, no ano de 1997, verbis:

“Revisão	constitucional?	Constituinte?
A regra estipuladora do exercício do poder é uma das bases do Estado. É princípio.	É norma	constitucional
MICHEL TEMER.		

Tem-se proposto, devido à preocupação com as questões nacionais, uma nova revisão constitucional, ou uma nova Constituinte, pela via facilitada do quórum de maioria absoluta e em sessão unicameral.



O propósito é o de fazer modificação constitucional, atingindo objetivos desenhados pelo constituinte de 1988 quando a previu expressamente no art. 3º das Disposições Transitórias, mas não alcançados quando o Congresso resolveu exercitar essa competência. A idéia já foi objeto de cogitação quando tomou posse o presidente Fernando Henrique Cardoso.

Àquela época, duas questões se colocavam: a) se era possível nova revisão; b) se era possível convocar assembléia revisora exclusiva. Propõe-se que se faça a autorização da assembléia revisora ou constituinte por emenda constitucional, submetida ou não (dependendo das propostas que tramitam no Congresso) à consulta popular. Examinarei a questão apenas sob o foco jurídico. Não discutirei, neste artigo, a validade política da sugestão.

Começo dizendo o óbvio: adotamos a teoria clássica da tripartição do poder. Embora o poder seja uno, órgãos distintos o exercem mediante diferentes atividades. Legislativo, Executivo e Judiciário são órgãos do poder. E este é tripartido como consequência da regra que funda o Estado: todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.

Nem sempre, aliás, foi assim. Tempos houve em que o poder emanava do soberano. Era a época do Estado absoluto, que se contrapõe ao atual, dito Estado de Direito porque ancorado na idéia, já expressada, segundo a qual o povo é o titular do poder e representantes seus exercem-no (no Legislativo, no Executivo e no Judiciário).

Percebe-se facilmente que a regra estipuladora do exercício do poder é uma das bases do Estado. É princípio, norma fundamental _tipicamente constitucional, sem a qual o Estado não pode existir. É, dizem os doutrinadores, preceito materialmente constitucional.

Essa importância, em certos sistemas, é levada às últimas consequências. É o caso brasileiro. A Carta de 1988 tornou imodificável a regra sobre a separação dos Poderes. Costuma-se dizer que é uma das cláusulas "pétreas" da Constituição. Ou seja, imutável mesmo pelo maior dos instrumentos do processo legislativo: a emenda à Constituição.

Assim, embora a Constituição possa ser mudada por processo especial e qualificado, difícil mesmo, certas matérias são perenizadas pelo constituinte originário. É o que está no art. 60, parágrafo 4º da Constituição. Separação dos Poderes é norma "pétrea".

E de que separação está falando o aludido preceito constitucional? Não é, por evidente, a do sistema argentino ou norte-americano. É a separação posta pelo constituinte de 1988. E aí previu-se apenas a existência de três órgãos do poder, nas Disposições Permanentes.

Abriu-se exceção, nas Disposições Transitórias, para a existência de um quarto Poder, o revisor, no já mencionado artigo 3º. Era, de fato, outro Poder: unicameral, para o exercício de competência determinada e com quórum de aprovação facilitado. Não era o Legislativo, nem o Executivo ou o Judiciário. Era a assembléia revisora.

Essa competência já foi exercitada. Fez-se, juridicamente, a revisão constitucional ali prevista. Perdeu eficácia, portanto, aquela regra transitória.

Aliás, transitório é aquilo que fenece com a ocorrência do evento. Juridicamente, é disposição transitória aquela que perde eficácia, desaparece no mundo jurídico quando se exerce a competência nela estabelecida. Assim, vigoram hoje as Disposições Permanentes, que autorizam o exercício de competências pelos Poderes constitucionalmente previstos e "petrificados".

Aqui a pergunta: o que é essa competência trazida pelas novas propostas? É a criação de um quarto Poder, que encontra, a meu ver, empecilho absoluto no art. 60, parágrafo 4º da Carta, já que sua criação importa violação à separação dos Poderes tal como estabelecida e "petrificada" no texto magno.

Juridicamente, é inviável. É ato político que rompe com a ordem jurídica, deliberadamente. É revolucionário, no sentido de transformador. Derruba a vontade constituinte, manifestada por meio da Constituição de 1988, para que outra se manifeste. Por isso, o instrumento que o veicular não é ato derivado da Constituição, mas originário, inaugural, autônomo. Não é, pois, emenda à Constituição.

Pode-se até denominá-lo assim. Dar-lhe tramitação em que haja só a esse pretexto manifestação especial do Congresso. Depois, inafastavelmente, haveria de se procurar o respaldo popular, por meio de plebiscito. O povo, fonte do poder, autorizaria a nova Constituinte. Poderia até fazê-lo nas próximas eleições. Caso não se dê aos projetos que tramitam pelo Congresso Nacional essa roupagem exclusivamente política, não jurídica, possivelmente o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, poderá declarar a sua inconstitucionalidade. Em síntese: se as forças políticas majoritárias do país, com o apoio popular, expresso em plebiscito, resolverem alterar a Constituição, contra seus próprios dizeres, que o façam por instrumento que se legitime por si mesmo, independentemente de autorização constitucional. Em outros dizeres, não devemos mascarar situações. Expressemos a realidade. (...)”

Comungando do mesmo entendimento, ou seja, da impossibilidade de se implementar uma nova revisão constitucional nos moldes preconizados pelo Legislador Constituinte originário, encontram-se vários juristas consagradas.

Com efeito, no artigo “Limites do Poder de Revisão Constitucional” o Professor emérito das Universidades de Brasília e da Bahia, Senador Josaphat Marinho deixa consignado que, **verbis**:

“(...)”

A estabilidade institucional deve superpor-se a razões filosóficas e política, de sorte que a Constituição somente seja alterada por superiores motivos de ordem social e pública. Não cabe julgá-la intocável, pois há de ser instrumento adequado a regular continuamente a vida do Estado e da sociedade. Para tanto, pressupõem-se mudanças naturais no texto, equivalente às das transformações gerais. Sem dúvida, como se inscreveu no art. 30 da Constituição Francesa de 1973, 'um povo tem sempre o direito de rever, de reformar e de mudar sua Constituição'. Uma geração não tem o direito de sujeitar a suas leis as gerações futuras'. Mas esse princípio não há de ser entendido, hoje, segundo o pensamento daquela época, de exacerbação do individualismo.

A liberdade de rever a Constituição é condicionada ao interesse coletivo e do Estado. A satisfação desse interesse é que imprime dimensão real a todas as leis, e não o atendimento das reivindicações de partidos, facções e maiorias ocasionais. Onde se confundem aspirações de grupos com direitos da coletividade, as instituições de desfiguram por objetivos parciais. Equivale a dizer que as mutações constitucionais necessárias, indicativas da libertação das gerações entre si, visam ao bem-estar do todo social no tempo preciso, e não ao benefício de segmentos menores e isolados da sociedade. Por isso são legítimas.

(...)

Quando se quer robustecer a supremacia da Constituição, assim se procede, idoneamente. Irmanam-se letra e espírito, unindo-os no juízo lógico e criador, que conserva o texto adaptando-o à realidade, e destarte o atualiza para servir bem seu destinatário, que é o povo, ou o Estado.

Quando não se intenta prestigiar a Constituição, nem a inteligência que a explica, transforma-se todo pretexto em razão de reforma, ou revisão.

...

REVISÃO

Dir-se-á, varrendo a lógica, que, à margem dessas vedações, pode o legislador de reforma alterar a Constituição por meio de ato de revisão, distinto do de emenda.

Mas a Constituição de 1988, em suas disposições permanentes, somente consagra o processo de emenda (art. 60). Apenas a Constituição de 1934 adotou os dois processos como formas normais de modificar o texto, distinguindo-os pela importância das matérias tratadas: a revisão, e não a emenda, modificativa 'a estrutura política do Estado' (art. 178). Diferença tal inexistente, como visto, na atual Constituição.

De revisão ela só tratou no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Fê-lo em caráter excepcional, transitório, para autorizar revisão 'após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral'. Dado o caráter extraordinário da permissão, reduziu o quorum e simplificou o processo de deliberação.

A forma especial e o propósito claro e limitativo da autorização não consentem restauração do processo nem ampliação de qualquer alcance. Exercido esse poder excepcional, como foi, em 1994, esgotou-se a eficácia da provisão constitucional transitória. Em Direito Público – é a lição respeitável de Carlos Maximiliano – ‘o fim, para que foi inserto o artigo na lei, sobreleva a tudo’. É o caso: cumprida a finalidade da revisão, pouco importando a extensão dela cessou a existência da norma transitória. **No corpo da Constituição só subsiste emenda como forma de alterá-la, de acordo com as regras permanentes e do limites nelas delineados.** Desse procedimento excepcional, estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, resultam 6 emendas de revisão, em 1994. (...)” (g.n).

Da mesma forma, colhe-se o entendimento do Prof. Raul Machado Horta, no texto “Natureza, Limitações e Tendências da Revisão Constitucional”:

“(…)
9....

Fixado o esgotamento da revisão constitucional, como processo transitório de mudança da Constituição, acolhido no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que deixou de existir como técnica autônoma de reforma, cabe verificar quais são os setores da Constituição merecedores de modificação na via da Emenda. Uma ressalva prévia deve ser feita. A Constituição não adotou a técnica da *reforma total* e proposta nesse sentido não obteve aprovação no extinto Congresso de Revisão. A reforma só poderá ser *parcial*. Nessa perspectiva, o constituinte deverá evitar a fragmentação da Constituição mediante a pluralidade numerosa de emendas. É preferível concentrar as alterações em número reduzido de emendas, se não for adotada a solução da *Emenda Única*. (...)” (g.n).

Nessa perspectiva, também se posicionou o Professor Fábio Konder Comparato, durante audiência pública realizada pela Comissão Especial. Senão vejamos alguns excertos de sua manifestação, verbis:

“(…)

Quero salientar, em segundo lugar, que as normas de alteração de uma Constituição representam a garantia de sua vigência e força vinculante. É a suprema garantia institucional da ordem jurídica, como dizem os constitucionalistas alemães.

Portanto, essas normas de alteração da Constituição são de interpretação estrita e vinculam todos os poderes constituídos e até mesmo o povo soberano. Um Estado de Direito é um Estado de limitação institucional de poderes. Todos os agentes públicos e políticos e até mesmo o povo soberano estão limitados na sua atuação política.



(...)

Nesse sentido, o Congresso Nacional é um poder constituído dotado de competência legislativa constitucional, além da competência legislativa ordinária. Em vários outros países, quando se altera um texto constitucional, fala-se em lei constitucional, para dar claramente a idéia de que não se tratou de manifestação do povo soberano.

Logo, penso eu, é eticamente intolerável e juridicamente aberrante que o Congresso Nacional aumento *ex-officio* a competência que lhe foi atribuída pela Constituição, sobretudo nessa matéria que é, repito, o coração da ordem constitucional, a garantia das garantias, do respeito de todos – Poderes estatais e povo soberano – à Constituição. (...).”

Da ausência dos Pressupostos Ensejadores da Convocação do Poder Constituinte Originário.

É inquestionável, destarte, que as normas constitucionais não podem se constituir em blocos rígidos imutáveis, num engessamento normativo perene em que uma geração determina o arcabouço jurídico, político, econômico e social das subseqüentes.

Por outro lado, o germe da mudança, inerente à dinâmica social, deve ser contrabalançado com a estabilidade institucional, mormente em países como o nosso, onde as iniciativas mudancistas proliferam-se e acomodam-se numa velocidade inimaginável, atendendo aos anseios imediatistas e conjunturais que amesquinham a discussão dos paradigmas constitucionais de uma nação.

A instituição do poder constituinte originário através da convocação da Assembléia Nacional Constituinte por intermédio da Emenda Constitucional nº 26 de 1985, por mais que refugisse aos estreitos parâmetros legais e constitucionais, constituiu-se numa clara convergência de percepções a respeito do esgotamento do modelo institucional vigente e da necessidade de se efetivar a transição pacífica para uma nova realidade que se avizinhava com o fim do regime militar e o retorno à normalidade democrática.

Demonstrou-se, no caso concreto, a viabilidade de reforma total do ordenamento constitucional sem que, para tanto, fosse necessário recorrer à sublevação social. **ISTO PORQUE, SOMENTE QUANDO OCORREM RUPTURAS NA ORDEM POLÍTICA INSTITUÍDA É QUE ENTRAM EM CENA AS ASSEMBLÉIAS CONSTITUINTES,** com o objetivo de **INSTITUCIONALIZAR, ATRAVÉS DO DOCUMENTO SOLENE, A CONSTITUIÇÃO, A NOVA ORDEM POLÍTICO-JURÍDICA.**

Evidenciou-se assim, com o chamamento do titular do poder constituinte originário para que escolhesse seus representantes, o caráter permanente do poder constituinte originário em seu estado de latência.



Inexistentes os requisitos para convocação do titular do poder constituinte originário, não há que se admitir a possibilidade do poder constituinte derivado instituir novas formas de modificação da constituição (diga-se REVISÃO) não previstas pelo constituinte originário **sem que isso se configure em ato absolutamente inconstitucional**.

Como a **Revisão do art. 3º do ADCT é única**, só resta àqueles que desejam alterar a Constituição Federal o caminho ali traçado expressamente, ou seja, o das Emendas Constitucionais.

Desta feita, não será exagero afirmar-se que a ordem jurídica como um todo está em risco. São os próprios alicerces do sistema jurídico brasileiro que serão violentados, pela aplicação das pretendidas revisões.

A matéria é de extrema delicadeza, porque põe em suspeição e estado de incerteza as instituições que se pretende perenes. É que iniciado esse processo, todos os Poderes, competências, direitos e garantias ficam instáveis, posto que sujeitos à extinção ou alteração.

Evidentemente tal situação compromete o regular funcionamento das instituições e o desenvolvimento normal das atividades públicas (políticas e administrativas), em todas as esferas, bem como das atividades privadas coletivas e individuais.

Reprise-se, mais uma vez, que o Poder Constituinte instituiu dois poderes para cuidar da alteração e aprimoramento da Constituição de 1988 respectivamente, o poder de emenda e o poder revisional, este a ser realizado uma única vez (espécies do poder de reforma), ambos autônomos e processualmente independentes.

O poder de reforma Constitucional está na Constituição com contornos pré-fixados e processo de atuação estabelecido (no que pertine às emendas), recebe desta a competência legal para alterar ou modificar algumas de suas disposições.

Lúcidas, nesse momento, são as palavras de Nelson Saldanha (*In O Poder Constituinte, São Paulo: RT, 1986, p. 86*):

“Feita uma Constituição, ou será modificada segundo ela própria o permita e disponha, ou será substituída. A substituição reclamará nova intervenção do Poder Constituinte; a modificação, não. A modificação pedirá apenas o Poder de Reforma”.

Destarte, sendo o Poder Constituinte um poder criador de poder, o mesmo, além de criar o Poder de Emenda, criou também, autonomamente, o Poder de Revisão, que na verdade não passa de uma continuidade dos trabalhos de acabamento de revisão final do texto constitucional que foi promulgado em 1988.

O Constituinte foi claro em afirmar que instituía um Estado Democrático. Fosse a revisão o mecanismo continuado de efetuar-se mudanças na Constituição, fatalmente incorreria numa descaracterização do sistema rígido da nossa Constituição e, em conseqüência, poderia haver um enfraquecimento das normas constitucionais que substanciam o Estado Democrático.



Do mesmo modo, tais propostas de revisões continuadas representam, no contexto em que inseridas, numa subversão do valor constitucional da supremacia da vontade popular, consagrada na fórmula sempre citada do parágrafo único do art. 1º da Constituição.

A bem da verdade, também representam, *data venia*, em seu caráter elitista, a visão da ‘República dos Bacharéis’, que acredita-se iluminada, sempre dotada da melhor solução, capaz de, amiúde, propor e realizar alterações contínuas sem que, para isso, sejam respeitados os mecanismos instituídos pelo poder constituinte originário.

Da Necessidade de Preservação dos valores essenciais e dos avanços sociais insculpidos na Constituição Federal de 1988.

A estabilização do Estado é dogma impostergável para a manutenção da “segurança”, considerada como valor supremo no texto do preâmbulo. Dela depende o desenvolvimento nacional, o bem-estar da comunidade e a conquista dos objetivos fundamentais firmados no art. 3º, CF.

Manter a Constituição é um significado implícito corporificado no contexto no qual o Poder de Revisão está inserido. Daí seu significado lingüístico esboçar, semanticamente a impossibilidade de alterabilidade do texto constitucional vigente, senão de modo dificultado e por meio de emendas.

Resguardar a Constituição em todo seu conteúdo normativo deve preceder a qualquer argumento. Nenhuma Constituição possui o dom de resolver os problemas de um País. Tampouco suas constantes mudanças e criações lhe propiciam tal possibilidade. A propósito, as grandes potências mundiais não alcançaram tal *status* com freqüentes recorrências a um Poder Constituinte. Constantes alterações constitucionais só contribuem para a fragilização dos sistemas políticos, jurídicos, econômicos e sociais de uma Nação, e nada mais.

Nesse aspecto, cita-se Konrad Hesse (In *A Força Normativa da Constituição* - Porto Alegre: Fabris, 1991, p. 22), citando Walter Burck - hardt:

“Aquilo que é identificado como a vontade da Constituição deve ser honestamente preservado. Mesmo que para isso, tenhamos de renunciar a alguns benefícios, ou até algumas vantagens justas. Quem se mostra disposto a sacrificar um interesse em favor da preservação de um princípio constitucional, fortalece o respeito à Constituição e garante um bem da vida indispensável à essência do Estado, mormente ao Estado Democrático”.

E continua Konrad Hesse:

“Igualmente perigosa para força normativa da Constituição afigura-se a tendência para a freqüente revisão Constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade



política. Cada reforma constitucional expressa a idéia de que, efetiva ou aparentemente, atribui-se maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa vigente. A freqüência das reformas constitucionais abala a confiança na sua inquebrantabilidade, debilitando a sua força normativa. A estabilidade constitui condição fundamental da eficácia da Constituição”.

Nesse diapasão, a estabilidade da Constituição, além de ser uma garantia à manutenção do Estado de Direito, consubstancia-se num evidente limite à revisão Constitucional na medida em que busca lhe conferir o impedimento de violação desmedida do Texto Constitucional vigente.

Face ao exposto e por entendermos que a Revisão Constitucional constante do art. 3º do ADCT já se esgotou e que a Carta de 1988 espelha com fidelidade, através de seus mecanismos de atualização, as aspirações da sociedade brasileira, votamos pela rejeição do Parecer do Relator e pelo arquivamento das respectivas Propostas de Emendas à Constituição.

Brasília (DF), 13 de março de 2006.

**Luiz Eduardo Greenhalgh
Deputado Federal – PT/SP**

**Antônio Carlos Biscaia
Deputado Federal – PT/RJ**

**Odair Cunha
Deputado Federal – PT/MG**

