

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 157-A, DE 2003, DO SENHOR LUIZ CARLOS SANTOS, “QUE CONVOCA ASSEMBLÉIA DE REVISÃO CONSTITUCIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. (REVISÃO CONSTITUCIONAL)**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 157-A, DE 2003  
(Apena a PEC nº 447, de 2005)**

Convoca Assembléia de Revisão Constitucional e dá outras providências.

**Autor:** Deputado LUIZ CARLOS SANTOS E OUTROS

**Relator:** Deputado ROBERTO MAGALHÃES

## **I - RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, de autoria do Deputado LUIZ CARLOS SANTOS e outros, visa a convocar Assembléia de Revisão Constitucional a ser instalada no dia 1º de fevereiro de 2007, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 1º).

A revisão constitucional, consubstanciada em apenas um ato, será promulgada, nos termos daquela proposta, após a aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembléia de Revisão Constitucional, e observará o disposto no art. 60, § 4º, da Constituição Federal (art. 2º).

As discussões serão unicamerais e as deliberações bicamerais, devendo a Revisão Constitucional extinguir-se no prazo máximo de doze meses, contado da data de sua instalação (art. 3<sup>o</sup>).

Na Justificação, os Autores argumentam que o caráter excessivamente analítico da Carta Política de 1988 produziu o inconveniente de exacerbar a imposição de limites aos poderes públicos, transformando-se, assim, em poderoso instrumento de ingovernabilidade, bem como de instabilidade jurídica, devido as suas freqüentes emendas.

Argumentam, por isso, ser necessário extirpar do alentado texto da Constituição – que à época já havia sofrido mais de quarenta emendas constitucionais, além das seis emendas de revisão –, as matérias que comportariam, sem maior prejuízo, disciplina em normas infraconstitucionais.

Aduzem que, conforme ensina KONRAD HESSE, “*sem prescindir das disposições puramente técnico-organizativas, a Constituição deve limitar-se, na medida do possível, a uns poucos princípios fundamentais*”.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestou-se pela admissibilidade da proposta, nos termos do parecer, com Substitutivo, do Relator, Deputado MICHEL TEMER.

O Substitutivo altera o processo de formação de emenda à Constituição em três aspectos: “a) a discussão será feita em sistema unicameral, b) finda a discussão, a votação se dá em cada Casa do Congresso Nacional por maioria absoluta; c) o projeto de revisão será submetido a referendo, para ser promulgado apenas depois da aprovação popular, e d) a impossibilidade de modificação das cláusulas pétreas como também dos direitos sociais”.

Finalmente, o Substitutivo propõe que se autorize revisão constitucional a cada dez anos, nos moldes por ele propostos.

Apensada posteriormente, tramita a Proposta de Emenda à Constituição nº 447, de 2005, de autoria do Deputado ALBERTO GOLDMAN e outros, que trata de matéria análoga.

Propõe uma “Revisão Exclusiva”, eleita especificamente para esse fim, em número de representantes revisores correspondente a um quarto da Câmara dos Deputados. Sugere, também, que os representantes revisores sejam eleitos proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, garantido-se, no mínimo, um representante por Estado.

Tais representantes serão eleitos para um mandato de dois anos, vedada a eleição para o Congresso Nacional no pleito de 2010.

Foram realizadas audiências públicas para instrução da matéria, com as presenças do professor da Universidade de São Paulo - USP, Prof. Dr. FÁBIO KONDER COMPARATO, do professor da Universidade de Brasília, Prof. Mestre JOSÉ GERALDO DE SOUZA JÚNIOR, e do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro NELSON JOBIM.

Os dois primeiros manifestaram-se em sentido contrário à aprovação da matéria.

O Prof. Dr. FÁBIO KONDER COMPARATO iniciou sua exposição estabelecendo a distinção acadêmica existente entre emenda constitucional, revisão constitucional e reconstitucionalização. O citado mestre lembrou que essa distinção foi, inclusive, consignada no texto da atual Carta constitucional venezuelana, art. 340 e seguintes.

Em seguida, o Prof. COMPARATO lembrou “que as normas de alteração da ordem de uma constituição representam a garantia de sua vigência e força vinculante.” Ou seja, de acordo com o citado professor, as normas que regulamentam as alterações constitucionais “são de interpretação estrita e vinculam todos os poderes constituídos **e até mesmo o povo soberano**” (grifo nosso). Citou, em seguida, diversos limites que a ordem constitucional brasileira impõe ao poder soberano do povo. Em razão destas limitações, o professor concluiu que o referendo popular não convalida a inconstitucionalidade, nem de leis, nem de emendas à Constituição. Por conseguinte, admite que emendas constitucionais, regularmente votadas e aprovadas no Parlamento

venham a ser declaradas pelo Poder Judiciário como: “emendas inconstitucionais por carência e por abuso de poder” de reforma da Constituição.

Já o Prof. JOSÉ GERALDO DE SOUZA JÚNIOR iniciou sua palestra declarando compartilhar o pensamento do Prof. COMPARATO. Assim sendo, para não repetir o expositor anterior, declarou que gostaria de centralizar sua exposição “resgatando um elemento importante” que é o “que diz respeito à sua legitimidade”.

O Prof. JOSÉ GERALDO lembrou que a Constituinte de 1988 “foi um momento extremamente singular e especial” em razão da “entrada do povo na cena constitucional”. Declarou que essa direta participação popular no processo constituinte – “e não mais a representação delegada, diferida, a representação autoconstituída por processos de legitimação problemáticos” – mostrou os limites da tradição jurídica liberal. Mostrou seus “limites”, “seu ponto de esgotamento”.

Em seguida, o expositor declarou que não encontrava, no atual momento político nacional, nada comparado com o movimento popular que existiu no processo constituinte de 1988. Como qualquer reforma constitucional de vulto, para ser legítima, necessitaria do respaldo popular, inexistente no caso por falta de debate, o professor se posicionou contra qualquer revisão neste momento. “Esse debate não está colocado na sociedade”, afirmou o professor.

Já o Ministro NELSON JOBIM, cuja palestra se deu na audiência seguinte, começou lembrando “algumas peculiaridades do processo constituinte brasileiro”. Conforme as palavras do expositor: “todas as constituições brasileiras foram sempre processos de transição, ou seja, não tivemos rompimentos na história brasileira. Quando o regime anterior se esboroava, logo a seguir apresentava-se uma solução à situação. Portanto é difícil, na história política brasileira, utilizar-se de instrumento ou de linguagem importada de outros países, como, por exemplo, os conceitos de constituinte originário e constituinte derivado.”

Em seguida, com a autoridade de quem participou ativamente dos eventos narrados, fez um rápido histórico da última Constituinte, situando as “peculiaridades do processo” constituinte brasileiro dentro da conjuntura política de cada momento.

Lembrou a questão de ordem suscitada pelo Deputado PLÍNIO DE ARRUDA SAMPAIO, na sessão de instalação da Constituinte, presidida pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro MOREIRA ALVES, segundo a qual não deveriam participar da Assembléia Nacional Constituinte os senadores que integravam aquele colegiado e que haviam sido eleitos em 1982. O presidente resolveu a questão de ordem dizendo que a emenda constitucional que havia convocado a Assembléia estabelecia que os membros da Câmara dos Deputados e os membros do Senado Federal se reuniriam na Assembléia Nacional Constituinte, e que os senadores eleitos em 1982 integravam o Senado Federal, por conseguinte, também integravam a Assembléia Constituinte, por força da emenda que a convocou.”

Lembrou também que quando do debate da emenda que convocava a Constituinte, enviada ao Parlamento pelo Presidente JOSÉ SARNEY, o então relator, Deputado FLÁVIO FLORES DA CUNHA BIERRENBACH, tentou fazer passar substitutivo que convocava uma assembléia constituinte exclusiva, modelo a época defendido pela OAB, e que foi rejeitado, restaurando-se a proposta original que consagrava o modelo congressional nacional constituinte.

Declarou que os debates que acompanharam o pleito eleitoral da Constituinte de 1988 cingiram-se, basicamente, a assuntos estaduais, pois as eleições foram casadas com a dos governadores estaduais. Ou seja, a Constituinte foi eleita sem que o tema principal que ela teria de abordar – a constituição a ser elaborada – fosse alvo dos debates.

Lembrou que o modelo de trabalho adotado pela Constituinte, e, indiretamente, o responsável pelo texto que dela resultou, foi fruto de contendas políticas que surgiram já nos primeiros dias da Constituinte. Afirmou que se a Constituição de 1988 é ampla, o é por uma simples razão

histórica: “era mais fácil aprovar um texto na constituição de que aprovar um texto de lei. A lei dependia de votação na Câmara, no Senado, do veto da Presidência da República e da rejeição do veto. Para o texto constitucional, bastavam dois turnos por maioria absoluta”.

Por fim, declarou o Ministro, em razão de todos os percalços de sua redação, o texto foi o que conhecemos e **que “a Constituição de 1988 precisa, necessariamente, de uma lipoaspiração”** (grifo nosso). Frisando, ainda, a título de advertência, que: “Todas as vezes em que V. Excias. constitucionalizam temas que são da competência, historicamente, de lei complementar ou lei ordinária; todas as vezes em que V. Excias. transformam essas pretensões em texto constitucional, outorgam poder à magistratura nacional. V. Excias. estão transferindo para a magistratura nacional o poder de fiscalizar os textos infraconstitucionais de V. Excias.” Eis “a razão de ser da grande emergência de ações diretas de inconstitucionalidade”.

Tudo isso, o Ministro declarou para embasar a seguinte conclusão: “Acabei me estendendo em questões meramente históricas para dizer que **não vejo problema da perspectiva de votação desse texto**” (grifo nosso).

Antes de encerrar ainda condenou o fato de que para muitos dos críticos da Constituição de 1988, seus atuais maiores defensores, “tudo virou cláusula pétrea”. É a “hiperinflação de princípios constitucionais”.

Em suma, posicionou-se favoravelmente à proposta principal, mas considerou de constitucionalidade discutível a proposta pensada de uma “Revisão Exclusiva”, em virtude de estabelecer, com a proporcionalidade, distinção entre os Estados brasileiros.

Nesta Comissão, findo o prazo regimental, foram apresentadas quatro emendas:

Emenda nº 1/2006-CE, datada de 13 de fevereiro de 2006, tendo como primeiro signatário o líder do PT, Deputado HENRIQUE FONTANA.

Esta primeira emenda visa alterar os textos do art. 1º e seu § 1º, do Substitutivo aprovado pelo plenário da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Emenda nº 2/2006-CE, datada de 13 de fevereiro de 2006, cujo primeiro signatário também é o líder do PT, Deputado HENRIQUE FONTANA. A emenda propõe a supressão do art. 4º do Substitutivo aprovado pelo plenário da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Emenda nº 3/2006-CE, também datada de 13 de fevereiro de 2006, igualmente ostentando como primeiro signatário o líder do PT, Deputado HENRIQUE FONTANA. O escopo desta terceira emenda é alterar a redação do art. 2º aprovado pelo plenário da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Por fim, a Emenda nº 4/2006-CE, datada de 14 de fevereiro de 2006, que tem como primeiro signatário o Deputado JOÃO ALFREDO do PSOL. A emenda propõe nova redação ao Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

### **A) Considerações sobre as Revisões Constitucionais**

De acordo com o art. 202, § 2º, do Regimento Interno, cabe a esta Comissão Especial o exame do mérito da Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, bem como da Proposta de Emenda à Constituição nº 447, de 2005, apensada, e das emendas apresentadas nesta Comissão Especial.

As propostas dizem respeito à convocação de Assembléia para proceder à revisão da Carta Política de 1988.

O tema da revisão constitucional e seus limites despertam polêmica entre os doutrinadores, e remete à clássica discussão em torno dos conceitos de Poder Constituinte Originário e Poder Constituinte Derivado.

Em feliz síntese, o Prof. RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIUZA ensina que o Poder Constituinte é “inicial, porque sempre cria uma nova ordem jurídica; é autônomo, porque não depende dos órgãos do Poder (ou ‘poderes’ constituídos) porventura já existentes; e é incondicionado ou ilimitado, porque não sofre restrições do Direito Positivo, só podendo ser influenciado pelo Direito Natural”<sup>1</sup>.

Tal poder, no sentido de soberania, tem como seu titular o povo. É o princípio consagrado na Constituição Federal: “*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (Parágrafo único do art. 1º). O exercício direto do poder se faz por intermédio de plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, I, II e III)

A Constituição é obra do Poder Constituinte Originário e nela está contida a idéia de *perenidade*, de *permanência*, de *estabilidade*.

Mas, como bem salienta EMMANUEL JOSEPH SIEYÈS, “o Poder Constituinte não desaparece com sua obra realizada. Ele permanece depois dela. É isso o que se chama de permanência do Poder Constituinte. A nação não fica submetida à Constituição que ela estabeleceu, pelo seu Poder Constituinte. Só os poderes constituídos por ela é que ficam submetidos à Constituição. Decorre disso que a nação pode mudar a Constituição sempre que bem lhe parecer. O estabelecimento de uma Constituição não esgota o Poder Constituinte da nação. Ele pode sempre refazer a Constituição, estabelecer uma nova Constituição”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza, “Poder Constituinte Originário e Poder Constituinte Derivado”, in “Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia”, 22 (1,2) 239-254, 1993

<sup>2</sup> Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836), in “Qu’est-ce que le tiers État?”, *apud* Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “O Poder Constituinte”, Ed. Saraiva, 1999, p.13.

Vale lembrar que SIEYÈS, abade e contemporâneo de NAPOLEÃO BONAPARTE, foi o autor da Teoria da Soberania Popular como fonte do Poder Constituinte. Antes, considerava-se o poder de origem divina, o que legitimou durante muito tempo a monarquia absoluta.

De modo que a dinâmica da vida política e dos costumes sociais exige que a Constituição de um Estado seja alterada, a fim de adaptá-la a novas necessidades, sem que para isso seja preciso recorrer ao Poder Constituinte Originário.

Na lição de JORGE MIRANDA, *“a modificação das Constituições é um fenômeno inelutável da vida jurídica imposta pela tensão com a realidade constitucional e pela necessidade de efetividade que as tem de marcar. Mas do que modificáveis, as Constituições são modificadas”*, e é obra do Poder Constituinte Derivado (ou Instituído)<sup>3</sup>.

O direito de emendar a Constituição, que alguns autores preferem chamar de poder de revisão, já estava previsto pelos convencionais de 1787, ao elaborarem a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte (art. V).

Diferentemente do Poder Constituinte Originário, o Poder Constituinte Derivado é secundário, subordinado e limitado, e é exercido pelos congressistas, representantes do povo.

O poder de revisão constitucional – o poder de *“permitir a modificação da Constituição dentro da ordem jurídica, sem uma substituição da ordem jurídica, sem ação, quase sempre revolucionária, do Poder Constituinte originário”*<sup>4</sup> não é estranho à tradição do Direito brasileiro.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, em seu “Comentário Contextual à Constituição”, ensina com a segurança e clareza que lhes são próprias:

*“PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. A Constituição, como se vê, conferiu ao Congresso Nacional a*

---

<sup>3</sup> Jorge Miranda, “Manual de Direito Constitucional”, vol. 2: constituição e inconstitucionalidade, 3ª ed., Coimbra, 1991

<sup>4</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “O Poder Constituinte”, Ed. Saraiva, 1999, p.124.

*competência para emendá-la. Deu-se, assim, esse poder a um órgão constituído. Por isso se lhe dá a denominação de ‘poder constituinte instituído’ ou ‘constituído’. Por outro lado, como esse seu poder não lhe pertence por natureza, primariamente, mas, ao contrário, deriva de outro (isto é, do poder constituinte originário), é que também se lhe reserva o nome de ‘poder constituinte derivado’, embora pareça mais acertado falar em ‘competência constituinte derivada’ ou ‘constituente de segundo grau’. Trata-se de um problema de técnica constitucional, já que seria muito complicado ter que convocar o constituinte originário todas as vezes em que fosse necessário emendar a Constituição. Por isso, o próprio poder constituinte originário, ao estabelecer a Constituição, instituiu um poder constituinte reformador, ou poder de reforma constitucional, ou poder de emenda constitucional.*

*No fundo, contudo, o agente ou sujeito da reforma é o poder constituinte originário, que, por esse método, atua em segundo grau, de modo indireto, pela outorga de competência a um órgão constituído para, em seu lugar, inserir na Constituição as modificações requeridas<sup>5</sup>.”*

A Carta Imperial de 1824 sofreu apenas uma reforma constitucional regularmente votada e duas modificações: a que daria forma ao Ato Adicional de 1834, seguida da Lei de Interpretação de 1840 e do chamado “Golpe da Maioridade”.

A Constituição de 1891, inspirando-se na Constituição estadunidense, atribuindo a iniciativa também aos Estados-membros da Federação, simplificou a adoção de emendas à Constituição (art. 90). A única alteração que sofreu em sua longa trajetória foi a emenda de 1926, que não se mostrou suficiente para evitar a queda da ordem institucional que sustentava.

A Constituição de 1934 optou pela solução técnica da revisão (cujo processo não chegou a ser posto em prática) ou emenda, esta menos rígida do que aquela (art. 178).

A Constituição de 1937, outorgada ditatorialmente, regulou a matéria no art. 174. Pela primeira vez, uma Constituição brasileira prevê a

---

<sup>5</sup> José Afonso da Silva, “Comentário Contextual à Constituição”, Malheiros Editores Ltda., 04-2005, p. 439

iniciativa do Presidente da República em matéria de emenda constitucional. Durante sua existência foram editadas 21 leis constitucionais.

A Carta de 1946, votada por Assembléia Nacional Constituinte, previa sua alteração no art. 217. A iniciativa era atribuída a um quarto da Câmara dos Deputados ou um quarto do Senado Federal e à metade das Assembléias Legislativas estaduais. O projeto estaria aprovado se obtivesse maioria absoluta nas duas casas do Congresso em duas discussões, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas. Todavia, se obtivesse a maioria de dois terços, em duas discussões, a proposta seria aprovada na mesma sessão legislativa.

Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, à Constituição de 1967, continua deferida ao Presidente da República e aos membros do Congresso Nacional a iniciativa de emenda constitucional. Suprimiu-se, porém, a iniciativa por parte das Assembléias Legislativas Estaduais.

Importa lembrar que, durante sua vigência, a Emenda Constitucional nº 26, de 17 de novembro de 1985, regularmente votada pelo Congresso Nacional, modificou o processo de alteração da Carta, previsto na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, para convocar uma Assembléia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição ora vigente.

A Constituição de 1988 em vigor defere ao Presidente da República, aos membros do Congresso Nacional e às Assembléias Legislativas Estaduais a iniciativa de emenda constitucional, no art. 60, I, II e III. O *quorum* de aprovação exigido, no Senado e na Câmara, é de três quintos.

O art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias previu fosse realizada revisão constitucional após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. O processo resultou em seis emendas constitucionais de revisão.

Na revisão de 1993, os revisores, congressistas titulares do Poder Constituinte Derivado, agiram com *quorum* menos rígido (maioria absoluta) do que nas emendas avulsas e, portanto, mais fácil de ser obtido.

O propósito da proposta sob exame é permitir uma revisão sistemática do texto constitucional de modo a resolver a questão da avalanche de propostas de emenda em tramitação, que hoje somam mais de mil, na Câmara e no Senado.

A discussão da matéria em sistema unicameral e sua aprovação após dois turnos de discussão e votação pelo *quorum* de maioria absoluta de votos em cada Casa integrante da Assembléia de Revisão Constitucional e de **referendo popular** se, à primeira vista, pode parecer processo mais simplificado, em verdade não o é.

O ilustre Relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Deputado MICHEL TEMER, em seu irretocável parecer, assim se pronuncia:

*“Reconheço que as modificações são de razoável monta. Mas o núcleo **conceitual da cláusula pétrea implícita**, referente à modificação constitucional, continuará intacto. Isto porque adiciona-se ao processo de modificação, ora facilitado, enorme dificuldade: a submissão do projeto de Emenda Constitucional a referendo popular, mantendo-se assim, a idéia de um **processo diferenciado para a formação de Emenda** (grifo nosso).*

.....

*Confesso que, não fosse a possibilidade de o povo, diretamente, como **titular** e, agora, **exercente** do poder Constituinte originário, manifestar-se por meio de **referendo**, jamais ousaria apoiar a tese da revisão tal como posta no projeto ora em exame.”*

O professor LUÍS ROBERTO BARROSO, organizador de “A Nova Interpretação Constitucional”, em ensaio subscrito também por ANA PAULA BARCELOS, tratando do tema, aclara com proficiência:

*“Mesmo no quadro da dogmática jurídica tradicional, já haviam sido sistematizados diversos princípios específicos de interpretação constitucional, aptos a superar as limitações da interpretação jurídica convencional, concebida*

*sobretudo em função da legislação infraconstitucional, e mais especialmente do direito civil. A grande virada na interpretação constitucional se deu a partir da difusão de uma constatação que, além de singela, sequer era original: não é verdadeira a crença de que as normas jurídicas em geral – e as normas constitucionais em particular – tragam sempre em si um sentido único, objetivo, válido para todas as situações sobre as quais incidem. E que, assim, caberia ao intérprete uma atividade de mera revelação do conteúdo preexistente na norma, sem desempenhar qualquer papel criativo na sua concretização.*

*A nova interpretação constitucional assenta-se no exato oposto de tal proposição: as cláusulas constitucionais, por seu conteúdo aberto, principiológico e extremamente dependente da realidade subjacente, não se prestam ao sentido unívoco e objetivo que uma certa tradição exegética lhes pretende dar. O relato da norma, muitas vezes, demarca apenas uma moldura dentro da qual se desenham diferentes possibilidades interpretativas. À vista dos elementos do caso concreto, dos princípios a serem preservados e dos fins a serem realizados é que será determinado o sentido da norma, com vistas à produção da solução constitucionalmente adequada para o problema a ser resolvido<sup>6</sup>.*

Não poderia ser esquecida, também, a lúcida defesa da Revisão Constitucional, nesta quadra do processo político brasileiro, que é feita pelo Deputado ALBERTO GOLDMAN com apoio inclusive em PAULO BROSSARD, na justificação da PEC nº 447, de 2005, *in verbis*:

*“Nada impede – do ponto de vista político-jurídico – seja renovado o poder de revisão constitucional. Ao contrário: a experiência o recomenda para o bem e para a vitalidade do próprio processo democrático.*

*Neste exato sentido é a sempre lúcida lição de PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO:*

***‘(...) creio que nesta matéria é preciso haver um pouco de modéstia para não pretender transformar um legislador, o constituinte do ano tal, como dotado de poderes mais ou menos sobre-humanos, porque capaz de imobilizar o poder da sociedade, o poder da Nação, que, no curso dos anos e na sucessão das gerações, pode ter concepções e interesses profundamente distintos***

---

<sup>6</sup> Luís Roberto Barroso, “A Nova Interpretação Constitucional”, Ed. Renovar, 2006, p. 331.

***daqueles que eram dominantes quando a lei tal ou qual tivesse sido elaborada. Afinal de contas, são leis humanas e se trata de instituições humanas.*** (Voto do Ministro Paulo Brossard no STF, ADI nº 833-1/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Moreira Alves, DJ de 16.09.1994).

*Com efeito, nenhuma maioria deve ter o direito, moral ou constitucional, de obstar as decisões das futuras maiorias* (DAHL, Robert. Quanto è democratica la costituzione Americana? Roma-Bari: Laterza, 2003, p. 103).

*Vale registrar que não é estranho ao constitucionalismo brasileiro modificações constitucionais flexibilizando o processo de emenda à constituição.*

*A Constituição de 1967, em seu art. 48, com a redação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, exigia maioria de dois terços dos membros das Casas do Congresso Nacional para que fosse considerada aprovada uma proposta de Emenda Constitucional.*

*Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, ao alterar o mesmo art. 48 da Constituição de 1967, reduziu a exigência em causa para maioria absoluta.*

*Ademais, a própria Constituição de 1988 é fruto de Assembléia Nacional Constituinte convocada por uma Emenda Constitucional, a de nº 26, de 27 de novembro de 1985!*

*O Direito comparado também registra importantes exemplos de constituições que permitem sejam — ou que permitiram fossem — as suas disposições revisadas, até mesmo periodicamente, por meio de um processo simplificado, que surge e se esgota no tempo.*

*É o caso da Constituição de Portugal, de 1976, que, em seu art. 282, nº 1 (cf. numeração da Revisão Constitucional de 1989 e texto da Revisão Constitucional de 1992), prevê:*

*‘A Assembléia da República pode rever a Constituição decorridos cinco anos sobre a data da publicação da última lei de revisão ordinária.’”*

## **B) Da Necessidade e Oportunidade da Revisão**

Cabe a esta Comissão Especial apreciar o mérito das PEC

nº 157-A, de 2003, e nº 447, de 2005.

Já demonstramos nas considerações sobre as Revisões Constitucionais, que é da tradição brasileira a reforma das Constituições e até mesmo a convocação de Assembléia Nacional Constituinte, caminho trilhado para a elaboração e promulgação da Carta de 1988, em vigor.

Daí, o Ministro NELSON JOBIM ter feito longa exposição perante esta Comissão, comprovando que a nossa tradição não tem sido a de reconstitucionalizações mediante ruptura, mas sim pela transição.

Entendemos, assim, que o fulcro da questão de mérito se situa nos aspectos da necessidade ou conveniência e oportunidade da Revisão objeto das duas Propostas de Emendas à Constituição.

A justificação da PEC nº 157-A, de 2003, pelo Deputado LUIZ CARLOS SANTOS e outros parlamentares, é convincente.

Lembra que a significativa mudança dos rumos políticos do País, simbolizada pela Constituição de 1988, contrasta com as dificuldades técnicas e políticas que o seu texto introduziu, chegando a afirmar que a nossa Constituição exacerba a tarefa de impor limites aos poderes públicos, constituindo-se em poderoso instrumento de ingovernabilidade.

Por sua vez, o Relator na CCJC, Deputado MICHEL TEMER, cita o saudoso jurista CELSO BASTOS, que assim lecionou com a sua autoridade:

*“Não se pode admitir que a Constituição fique atrasada e aprisione o desenvolvimento em virtude de uma fragilidade política de determinada época.*

*Se naquele tempo não se pode implementar uma verdadeira revisão, que se faça outra.”*

E, mais adiante (ainda CELSO BASTOS):

*“Se é a vontade popular que legitima a inalterabilidade de algumas cláusulas constitucionais, ela (e somente ela) pode autorizar alterações. Uma vez aprovada uma nova*

*Revisão, através de consulta popular, não há argumentos que sustentem a ilegitimidade de tal feito.”*

No caso presente — é indispensável ressaltar —, o Relator na CCJC propôs em seu Substitutivo mais do que **autorização popular**, um **referendo** que possibilite ao eleitorado, já conhecendo o teor da Revisão, aprová-la ou negar-lhe aprovação, como requisito de validade e eficácia.

Mas há um argumento de grande valia em favor da Revisão Constitucional, que é a urgente necessidade de eliminar a insegurança jurídica que se instalou neste País após a Carta de 1988.

Ela foi emendada mais de cinquenta vezes, além das Emendas Revisionais de 1993.

Atualmente, mais de mil Propostas de Emendas à Constituição tramitam na Câmara e no Senado.

Essa situação contrasta com a de países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Certamente, muitos não percebem que este ciclo interminável de emendas constitucionais leva o Estado a se omitir naquilo que foi uma das principais razões de sua existência: o monopólio da autoridade e da força para manter a segurança do cidadão e assegurar a estabilidade da ordem social.

Não pode haver estabilidade e paz social sem segurança jurídica.

A Revisão Constitucional poderá estancar a enxurrada de mudanças pontuais da Carta, buscando introduzir alterações importantes de forma sistêmica e racional.

São muitos os problemas que permanecem sem solução e assim vão continuar, se não tivermos a coragem e a determinação de reformar a Constituição de modo pacífico, com a tutela e a aprovação da soberania popular.

Só para lembrar alguns desafios: o excesso de poder do Executivo, que legisla e tranca diuturnamente as pautas da Câmara e do Senado; o problema da fragilização da Federação brasileira, cuja maioria dos estados-membros vivem em situação de penúria; o sistema tributário injusto, irracional e perverso; a possibilidade de desconstitucionalização de órgãos e procedimentos que deveriam ser regidos pela legislação infraconstitucional.

Desde 1988, tivemos cinco Presidentes da República, dos quais um sofreu *impeachment* e os demais tentaram ou conseguiram aprovar emendas constitucionais visando reformas extensas, abrangendo o sistema tributário, o sistema previdenciário e capítulos e seções da Carta Política em diferentes áreas, relacionadas a monopólios, exploração do subsolo, cabotagem, conceito de empresa nacional e muitas outras.

Mas essas reformas, sem a visão sistêmica do ordenamento constitucional visando apenas equacionar questões setoriais, não têm resolvido o problema institucional do País. Bastaria citar a falta de uma reforma política ampla, eleitoral e partidária, que há várias legislaturas é discutida, mas não chega a se realizar.

Pode-se dizer que vivemos a partir de 1988 uma silenciosa crise institucional que infelizmente muitos não percebem.

Coragem e determinação não têm faltado ao povo brasileiro para reformar ou instituir a Carta Política do País, desde o Império (1834 e 1840) e na República (1926, 1963 e 1985).

Esta a mesma conduta de outros povos em tempos de crise e de obsolescência de suas instituições, como a França em 1958 e a Espanha em 1978.

Por fim, cabe realçar que sempre seria possível a objeção de que uma reforma da Constituição não obstaría que, no seu dia imediato, voltasse o Parlamento a submergir sob uma nova onda de emendas constitucionais. A esse respeito, posso apenas responder que o Congresso

Revisor, que vier eventualmente a ser eleito, poderá perfeitamente impor um período dentro do qual será impedida a tramitação de qualquer emenda constitucional nova, ou então poderá adotar a sistemática de revisões constitucionais periódicas, com intervalos regulares. Qualquer uma das duas medidas evitaria que a incerteza jurídica constitucional que hoje vivemos viesse a se repetir nos anos futuros.

### **C) Das Emendas ao Substitutivo da CCJC à PEC nº 157-A, de 2003**

Passamos a emitir parecer sobre as quatro emendas apresentadas e já referidas no Relatório.

Preliminarmente, deve ser dito que todas elas atendem aos requisitos de admissibilidade.

É nosso parecer, portanto, pela sua admissibilidade.

Quanto ao mérito, focalizaremos cada uma delas, ainda que suscintamente, a seguir.

A Emenda nº 01/06-CE pretende circunscrever a Revisão apenas a alguns capítulos e seções da Carta, como “Da Nacionalidade”, “Dos Territórios”, “Dos Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios”, “Das Regiões”, “Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, “Do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional”, “Dos Tribunais e Juizes Militares”, “Das Forças Armadas”, “Da Segurança Pública”, “Do Sistema Tributário Nacional” e “Das Disposições Constitucionais Gerais”.

Tal emenda, se aprovada, esvaziaria a Revisão, que ficaria impedida de tratar de temas relevantes, como pacto federativo, o regime das medidas provisórias, as relações entre os Três Poderes, a índole e o perfil do nosso presidencialismo e assim por diante.

Na verdade, não se justificaria uma Revisão tão restrita, praticamente sem contraditório, e que jamais poderia levar à convocação de um referendo.

Somos, assim, pela rejeição da referida emenda.

A Emenda nº 02/06-CE, que pretende suprimir o art. 4º do Substitutivo à PEC nº 157-A, de 2003, aprovado pela CCJC, que objetiva retirar a previsão de revisões periódicas, a cada dez anos, estará em parte atendida por emenda do Relator que pretende deixar essa matéria para ser decidida pelos futuros parlamentares que deverão realizar a Revisão em 2007.

Quanto à Emenda nº 03/06-CE, que tem por objeto adiar a data de início da Revisão de 12 de fevereiro de 2007 para 1º de fevereiro de 2011, levaria os legisladores atuais a ignorarem a próxima legislatura a iniciar-se em 2007. Se a Revisão for considerada mais conveniente para 2011, que sobre ela decidam os futuros legisladores a serem eleitos em outubro de 2006. Somos pela rejeição dessa emenda.

A Emenda Substitutiva Global nº 04/06-CE, também referente à PEC nº 157-A, de 2003, oferece as seguintes inovações: a) plebiscito de autorização da convocação da Assembléia de Revisão Constitucional, a realizar-se em 31 de dezembro de 2007; b) *quorum* de dois terço para a aprovação das matérias; c) a Revisão respeitaria o “princípio da proibição do retrocesso”; e d) são vedadas modificações que visem eliminar, diminuir ou restringir qualquer dos direitos e garantias asseguradas pelo texto constitucional atual.

Quanto a essa Emenda, temos várias considerações a fazer, começando pela exigência de plebiscito de autorização para a Revisão e, após, o referendo para a sua aprovação ou rejeição.

Entendemos que o referendo é muito mais eficaz do que o plebiscito. Na autorização plebiscitária o povo não terá idéia do conteúdo e alcance das modificações a serem introduzidas na Constituição. É um “cheque em branco”. No referendo, aí sim, a soberania popular decide em última instância a sorte de todo trabalho revisional.

Portanto, se já é previsto **o mais**, que é o **referendo**, não

seria perda de tempo realizar também o plebiscito?

No tocante à alegada impossibilidade de redução do *quorum* de dois terços para as deliberações da Assembléia de Revisão, reconhecemos ser uma questão polêmica, sobre a qual não existe ainda, em tese, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Mas a CCJC aprovou a proposta da maioria absoluta e os argumentos do Relator, Deputado MICHEL TEMER, são convincentes e respaldados em brilhante parecer.

O plenário desta Comissão Especial deverá discutir o tema e sobre ele deliberara.

Em relação ao “princípio da proibição do retrocesso”, cuja inclusão no Substitutivo é pretendida, lembramos que se trata de conceito doutrinário ainda não recepcionado pelo ordenamento jurídico, o que traria muitas dificuldades de interpretação se convertido em norma constitucional. Motivaria, na prática, muitas controvérsias, gerando grande número de demandas e trazendo instabilidade para a matéria resultante da Revisão.

Além do mais, a eficácia do “princípio da proibição do retrocesso”, tal como discutido na doutrina, aplicar-se-ia apenas à legislação infraconstitucional voltada a regulamentar dispositivo constitucional programático.

Finalmente, quanto à proposta de proibição da eliminação, diminuição e restrição das garantias asseguradas pelo texto constitucional, nos parece que será atendida com a norma do Substitutivo que determina o respeito às cláusulas pétreas, garantias individuais e direitos sociais, e ainda, aos mecanismos de participação popular referidos no art. 14, incisos I, II e III, e no art. 61, § 2º, da Constituição.

## D) EMENDAS DO RELATOR

Por tudo que ouvi, nesta Comissão, li e pesquisei, chego à conclusão deste parecer, propondo aos ilustres parlamentares que integram este Colegiado:

1) que seja adotado por esta Comissão Especial o Substitutivo aprovado pela CCJC, e da autoria do então Relator, Deputado MICHEL TEMER, com as emendas apresentadas por esta Relatoria;

2) que sejam apreciadas e aprovadas duas emendas modificativas desta Relatoria, uma referente ao parágrafo único do art. 2º do Substitutivo aprovado na CCJC e referente à PEC nº 157-A, de 2003, e outra ao art. 4º do mesmo Substitutivo, que seguem anexas a este parecer; e

3) a não aprovação da PEC nº 447, de 2005, não obstante seus elevados intuitos e brilhante defesa da Revisão Constitucional, pela impossibilidade de se criar, *data venia*, um terceiro órgão legislativo federal, a *lattere* do Senado e da Câmara, com poder constituinte derivado privativo de deputados e senadores, nos termos expressos da Constituição.

A primeira emenda desta Relatoria visa ampliar a matéria não suscetível de alteração revisional, acrescentando-se às cláusulas pétreas, os direitos sociais e os mecanismos de participação social previstos no art. 14, incisos I a III e art. 61, § 2º da Constituição.

A segunda emenda objetiva substituir o comando de autorização de Revisões da Carta a cada dez anos, transferindo tal deliberação, se for o caso, para a própria Assembléia de Revisão.

## E) Conclusão

Por tudo quanto acima foi exposto, votamos:

1) pela aprovação da PEC nº 157-A, de 2003, nos termos do Substitutivo da CCJC, com as Emendas Modificativas nº 01 e 02, desta Relatoria, e que seguem anexas a este parecer;

2) pela não aprovação da PEC nº 447, de 2005; e

3) pela admissibilidade das Emendas nº 01-CE, 02-CE, 03-CE e 04-CE, oferecidas a esta Comissão Especial e, no mérito, pela aprovação parcial da Emenda nº 02-CE e pela não aprovação das Emendas 01-CE, 03-CE e 04-CE.

Sala da Comissão, em 20 de fevereiro de 2006.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES

Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 157-A, DE 2003, DO SENHOR LUIZ CARLOS SANTOS, “QUE CONVOCA ASSEMBLÉIA DE REVISÃO CONSTITUCIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. (REVISÃO CONSTITUCIONAL)**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 157-A, DE 2003  
(Apena a PEC nº 447, de 2005)**

Convoca Assembléia de Revisão Constitucional e dá outras providências.

**Autor:** Deputado LUIZ CARLOS SANTOS E OUTROS

**Relator:** Deputado ROBERTO MAGALHÃES

**EMENDA MODIFICATIVA Nº 01**

O parágrafo único do art. 2º do Substitutivo à PEC nº 157-A, de 2003, aprovado pela CCJC, passa a ter a seguinte redação:

*“Art. 2º .....(omissis).....”*

*Parágrafo único – A Revisão Constitucional 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.”*

Sala da Comissão, em 20 de fevereiro de 2006.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES

Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 157-A, DE 2003,  
DO SENHOR LUIZ CARLOS SANTOS, “QUE CONVOCA  
ASSEMBLÉIA DE REVISÃO CONSTITUCIONAL E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS”. (REVISÃO CONSTITUCIONAL)**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 157-A, DE 2003  
(Apena a PEC nº 447, de 2005)**

Convoca Assembléia de Revisão  
Constitucional e dá outras providências.

**Autor:** Deputado LUIZ CARLOS SANTOS E  
OUTROS

**Relator:** Deputado ROBERTO MAGALHÃES

**EMENDA MODIFICATIVA Nº 02**

O art. 4º do Substitutivo à PEC nº 157-A, de 2003, aprovado pela  
CCJC, passa a ter a seguinte redação:

*“Art. 4º A Revisão Constitucional decidirá sobre a possibilidade de  
autorização de Revisões periódicas da Constituição, com intervalos  
não inferiores a cinco anos.”*

Sala da Comissão, em 20 de fevereiro de 2006.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES

Relator