



CÂMARA DOS DEPUTADOS

***PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO N.º 157-B, DE 2003
(Do Sr. Luiz Carlos Santos e outros e outros)**

Convoca Assembléia de Revisão Constitucional e dá outras providências; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade com substitutivo (relator: DEP. MICHEL TEMER); e da Comissão Especial, pela admissibilidade das emendas apresentadas na Comissão Especial, e, no mérito, pela aprovação desta e da Emenda de nº 2/06, apresentada na Comissão, com substitutivo, e pelo acolhimento, e pela rejeição da de nº 447/05, e das Emendas de nºs 01/06, 03/06 e 04/06, apresentadas na Comissão. (relator: DEP. ROBERTO MAGALHÃES).

NOVO DESPACHO:

DEVIDO AO ARQUIVAMENTO DA PEC 554/1997 NOS TERMOS DO ART. 105 DO RICD, DESAPENSE-SE A PEC 157/2003 DA PEC 554/1997, PERMANECENDO A MATÉRIA DISTRIBUÍDA À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA,

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

(*) Atualizado em 03/02/23, em razão de novo despacho. Apensada (1)

S U M Á R I O

I - Proposta inicial

II - Proposta apensada: 447/05

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão

IV - Na Comissão Especial:

- Emendas apresentadas (4)
- Parecer do relator
- Substitutivo apresentado pelo relator.
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão.
- Votos em separado (4)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , de 2003.
(Do Sr. Luis Carlos Santos e outros)

Convoca Assembléia de Revisão
Constitucional e dá outras providências.

A Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º. Será instalada, no dia 1º de fevereiro de 2007, Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de revisar a Constituição.

Art. 2º A revisão constitucional, consubstanciada em apenas um ato, será promulgada após a aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembléia de Revisão Constitucional.

Parágrafo único. A revisão constitucional observará o disposto no art. 60, § 4º, da Constituição Federal

Art. 3º A Assembléia de Revisão Constitucional extinguir-se-á no prazo máximo de doze meses contados da data de sua instalação.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A significativa mudança dos rumos políticos do país simbolizada pela Constituição de 1988 contrasta – reconheça-se – com as dificuldades técnicas e políticas que seu texto introduziu. 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. O alto nível de detalhamento assumido pelo texto constitucional torna, na prática, imprescindível que seja modificada a Constituição a cada governo que se elege. Não raro, o projeto político do governante eleito guarda incompatibilidades insuperáveis com a orientação programática da Constituição. Filigranas previdenciárias, administrativas e tributárias espriam-se por toda a extensão da Carta, suscitando obstáculos, embaraços e impedimentos de toda ordem. À toda evidência, a Constituição brasileira exacerba da tarefa de impor limites aos

poderes públicos, constituindo-se em poderoso instrumento de ingovernabilidade.

Sobre o caráter analítico da Constituição brasileira, é a precisa lição de Giovanni Sartori:

“O ‘salto quântico’ ocorreu em 1950, com a Constituição da Índia, que tinha 395 artigos, além de alguns anexos detalhados. Mas a Constituição brasileira de 1988 possivelmente bate o recorde: é uma novela do tamanho de um catálogo telefônico, com 245 artigos, mais 200 disposições transitórias. É uma Constituição repleta não só de detalhes triviais como de dispositivos quase suicidas e promessas impossíveis de cumprir.” (cf. Giovanni Sartori – Engenharia constitucional: como se mudam as Constituições. Brasília. Ed. UnB, 1996, p. 211)

Em seguida, arremata o festejado cientista político italiano:

“No entanto, estou convencido de que as Constituições não devem conter o que compete à legislação ordinária. E acho que quanto mais se regule e se prometa em uma Constituição, mais esta contribuirá para ser desrespeitada e, portanto, para o mal da nação.” (cf. Giovanni Sartori – Engenharia constitucional: como se mudam as Constituições. Brasília. Ed. UnB, 1996, p. 211)

Não fosse suficiente o analitismo da Constituição de 1988, seu texto ainda sofreu, até o presente momento, mais de 45 modificações formais. Além das 40 Emendas Constitucionais promulgadas, há também 6 Emendas de Revisão, editadas por ocasião da Revisão Constitucional de 1994. Tudo isso em menos de 15 anos de vigência da Carta. O ritmo inflacionário com que se altera a Constituição importa em evidente instabilidade jurídica e em sensível déficit de seu valor e de sua força normativa.

Ademais, boa parte das reformas constitucionais já procedidas demonstram clara tendência analítica, disciplinando, entre outras matérias, a composição de fundos, o regime jurídico dos policiais militares de ex-Territórios Federais e a não incidência de contribuição sobre contas correntes de companhias securitizadoras. Em voga, nos dias atuais, as propostas de Reforma da Previdência e de Reforma Tributária que contemplam inúmeras técnicas e minúcias dignas de instrumentos infra-legais.

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

Nesse sentido, a presente proposta tem por objetivo instituir regime especial de reforma da Constituição, ofertando ao país nova oportunidade de proceder tão necessária profilaxia constitucional. 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.

A instalação da Assembléia de Revisão teria vez no dia 1º de fevereiro de 2007, após as eleições de 2006. A revisão seria consubstanciada em apenas um ato – evitando o fatiamento ocorrido com a Revisão Constitucional de 1994 –, e teria o prazo máximo de doze meses para sua concretização. Observaria, por fim, os limites constantes do § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

Trata-se da verdadeira reforma política de que o país necessita.

Sala das Sessões, em 28 de agosto de 2003.

Deputado Luis Carlos Santos

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

.....
TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO

.....
Seção VIII
Do Processo Legislativo

.....
Subseção II
Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Subseção III
Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao

Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

** Alínea c com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 05/02/1998.*

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no Art. 84, VI;

** Alínea e com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001.*

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

** Alínea f acrescida pela Emenda Constitucional nº 18, de 05/02/1998.*

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 447, DE 2005 (Do Sr. Alberto Goldman e outros e outros)

Convoca Assembléia Nacional para Revisão da Constituição.

NOVO DESPACHO:

APENSE-SE À(AO) PEC-157/2003. REVENDO O DESPACHO ANTERIOR PARA DEFERIR O REQUERIMENTO Nº 3511/05 DO DEP ALBERTO GOLDMAN, DETERMINANDO ESTA APENSAÇÃO.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (Do Sr. Alberto Goldman)

Convoca Assembléia Nacional
para Revisão da Constituição.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição da República, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Será instalada, no dia 15 de fevereiro de 2007, Assembléia Nacional para Revisão da Constituição, com prazo improrrogável de duas sessões legislativas para conclusão dos seus trabalhos.

Art. 2º Os representantes à Assembléia Nacional para Revisão da Constituição serão eleitos no primeiro domingo de outubro de 2006, para um mandato de dois anos, vedada a eleição para o Congresso Nacional para o pleito de 2010.

Parágrafo único. O número de representantes à Assembléia Nacional para Revisão da Constituição será de um quarto do total de membros do Congresso Nacional e será repartido proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, garantido, no mínimo, um representante por Estado.

Art. 3º A Assembléia Nacional para Revisão Constitucional promulgará uma única Emenda Constitucional de Revisão aprovada, em turno único de discussão e votação, pela maioria absoluta dos seus membros.

Parágrafo único. A Assembléia Nacional para Revisão Constitucional observará o art. 60, § 4º, da Constituição da República.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição de 1988 foi um importante avanço do povo brasileiro na consolidação da democracia.

Passados 16 anos – e 52 Emendas Constitucionais – após a sua promulgação, chega o momento de repensar, de modo detido e sistemático, o texto constitucional.

Não parece ser o caso de uma nova constituinte. O sentimento constitucional exige permanência da estrutura essencial da Constituição.

Assim, para oxigenar a Constituição, é hora de uma Revisão Constitucional.

Com efeito, já houve, sob a Constituição de 1988, uma Revisão Constitucional. No entanto, ela frutificou cinco discretas Emendas Constitucionais de Revisão e a sua possibilidade já exauriu-se no tempo.

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 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 majorias (**DAHL**,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 Casa 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!

Daí a aguda colocação de **MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO**:

“Indubitavelmente, a Constituição [de 1988 – nota nossa] foi obra de um poder derivado, conquanto a paixão política levasse muitos a sustentar o insustentável – ser uma Constituinte, convocada por uma Emenda à Constituição então vigente, composta inclusive por senadores eleitos há quatro anos, poder originário...” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*, 3ª edição, São Paulo: Saraiva, 1999, p. 170).

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.”

A este propósito, doutrina **JORGE MIRANDA**:

“(...) A rigidez [da Constituição – nota nossa] nunca deverá ser, pois, tal que impossibilite a adaptação a novas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

exigências políticas e sociais: a sua exacta medida pode vir a ser, a par (em certos casos) da flexibilidade, também ela uma garantia da Constituição.” (MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional, tomo II, 2ª edição, Coimbra: Coimbra, 1988, p. 123)

De fato, como é sabido, a possibilidade periódica de revisão constitucional em bases simplificadas foi essencial para a adaptação da Constituição portuguesa às inovações da União Europeia, bem assim para banir daquele texto constitucional os anacronismos do dirigismo.

Portanto, nobres pares, merece consideração a presente proposta de Emenda Constitucional, que marca uma Assembleia Nacional para Revisão da Constituição com início coincidindo com o da próxima legislatura e pelo prazo – improrrogável – de duas sessões legislativas.

Os seus membros não serão os congressistas. Serão representantes especificamente eleitos à Assembleia Nacional para Revisão da Constituição, vedada a eleição para o Congresso Nacional para o pleito de 2.010. A idéia é dotar a Assembleia de membros dedicados exclusivamente aos trabalhos de revisão, que serão consolidados e aprovados em texto único.

Para melhor ordenação e dinamismo dos trabalhos, os representantes serão em número igual a um quarto do total de membros do Congresso Nacional, repartidos proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, com, no mínimo, um representante por Estado.

Enfim, este o perfil e as razões que justificam e animam a presente proposta de emenda constitucional.

Sala das Sessões, em de agosto de 2005.

Deputado ALBERTO GOLDMAN

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....
**TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

**CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO**

.....
**Seção VIII
Do Processo Legislativo**

.....
**Subseção II
Da Emenda à Constituição**

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

**Subseção III
Das Leis**

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao

Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

** Alínea c com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 05/02/1998.*

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

** Alínea e com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001.*

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

** Alínea f acrescida pela Emenda Constitucional nº 18, de 05/02/1998.*

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

.....

.....

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967

O Congresso Nacional, invocando a proteção
de Deus, decreta e promulga a seguinte

.....

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

TÍTULO I DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art 1º O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º - Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.

§ 2º - São símbolos nacionais a bandeira e o hino vigorerantes na data da promulgação desta Constituição e outros estabelecidos em lei.

§ 3º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios.

.....

CAPÍTULO VI

DO PODER LEGISLATIVO

Seção IV Das Atribuições do Poder Legislativo

Art 48. A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada.

Seção V Do Processo Legislativo

Art 49. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
 - II - leis complementares à Constituição;
 - III - leis ordinárias;
 - IV - leis delegadas;
 - V - decretos-leis;
 - VI - decretos legislativos;
 - VII - resoluções.
-

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 1969

(Revogada pela Constituição de 1988)

Edita o novo texto da Constituição Federal de
24 de janeiro de 1967.

Art. 1º. A Constituição de 24 de janeiro de 1967 passa a vigorar com a seguinte redação:

"O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TÍTULO I DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. O Brasil é uma República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido.

§ 2º São símbolos nacionais a bandeira e o hino vigorantes na data da promulgação desta Constituição e outros estabelecidos em lei.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios.

CAPÍTULO VI DO PODER LEGISLATIVO

Seção V

Do Processo Legislativo

.....
 Art. 48. Em qualquer dos casos do artigo anterior, itens I e II, a proposta será discutida e votada em reunião do Congresso Nacional, em duas sessões, dentro de sessenta dias, a contar da sua apresentação ou recebimento, e havida por aprovada quando obtiver, em ambas as votações, dois terços dos votos dos membros de suas Casas.

Art. 49. A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

.....

Art. 2º. A presente Emenda entrará em vigor no dia 30 de outubro de 1969.

Brasília, 17 de outubro de 1969; 148º da Independência e 81º da República.

AUGUSTO HAMANN RADEMAKER GRÜNEWALD
 AURÉLIO DE LYRA TAVARES
 MÁRCIO DE SOUZA E MELLO

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 11, DE 1978

(Revogada pela Constituição de 1988)

Altera dispositivos da Constituição
Federal.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. Os dispositivos da Constituição Federal, abaixo enumerados, passam a vigorar com as seguintes alterações:

.....

Art. 47.
 § 2º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de emergência.

.....

Art. 48. Em qualquer dos casos do artigo anterior, a proposta será discutida e votada, em reunião do Congresso Nacional, em 2 (dois) turnos, dentro de 90 (noventa) dias a contar de seu recebimento, considerando-se aprovada, quando obtiver, em ambas as votações, maioria absoluta dos votos dos membros de cada uma das Casas.

.....

Art. 55.
 § 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional que o aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

.....

Art. 4º. Esta Emenda entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 1979.

Brasília, em 13 de outubro de 1978.

A Mesa da Câmara dos Deputados

A Mesa do Senado Federal

Marco Maciel
Presidente

Petrônio Portella
Presidente

João Linhares
1º Vice-Presidente

José Lindoso
1º Vice-Presidente

Adhemar Santillo
2º Vice Presidente

Amaral Peixoto
2º Vice-presidente

Djalma Bessa
1º Secretário

Mendes Canale
1º Secretário

Jader Batalho
2º Secretário

Mauro Benevides
2º Secretário

João Climaco
3º Secretário

Henrique de La Roque
3º Secretário

José Camargo
4º Secretário

Renato Franco
4º Secretário

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 26, DE 1985

(Revogada pela Constituição de 1988)

Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do art. 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

Art. 3º. A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.

Art. 4º. É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares.

§ 1º É concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos, e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, bem como aos servidores civis ou empregados que hajam sido demitidos ou dispensados por motivação exclusivamente política, com base em outros diplomas legais.

§ 2º A anistia abrange os que foram punidos ou processados pelos atos imputáveis previstos no "caput" deste artigo, praticados no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.

§ 3º Aos servidores civis e militares serão concedidas as promoções, na aposentadoria ou na reserva, ao cargo, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade, previstos nas leis e regulamentos vigentes.

§ 4º A Administração Pública, à sua exclusiva iniciativa, competência e critério, poderá readmitir ou reverter ao serviço ativo o servidor público anistiado.

§ 5º O disposto no "caput" deste artigo somente gera efeitos financeiros a partir da promulgação da presente Emenda, vedada a remuneração de qualquer espécie, em caráter retroativo.

§ 6º Excluem-se das presentes disposições os servidores civis ou militares que já se encontravam aposentados, na reserva ou reformados, quando atingidos pelas medidas constantes do "caput" deste artigo.

§ 7º Os dependentes dos servidores civis e militares abrangidos pelas disposições deste artigo já falecidos farão jus às vantagens pecuniárias da pensão correspondente ao cargo, função, emprego, posto ou graduação que teria sido assegurado a cada beneficiário da anistia, até a data de sua morte, observada a legislação específica.

§ 8º A Administração Pública aplicará as disposições deste artigo, respeitadas as características e peculiaridades próprias das carreiras dos servidores públicos civis e militares, e observados os respectivos regimes jurídicos.

Art. 5º. A alínea "c" do § 1º do art. 151 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"c) a inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou de outro no prazo estabelecido em lei, o qual não será maior de nove meses, nem menor de dois meses, anteriores ao pleito, exceto os seguintes, para os quais fica assim estipulado:

- 1) Governador e Prefeito - seis meses;
- 2) Ministro de Estado, secretário de Estado, Presidente, Diretor, Superintendente de órgão, da Administração Pública direta ou indireta, incluídas as fundações e sociedades de economia mista - nove meses; quando candidato a cargo municipal - quatro meses;
- 3) ocupante de cargo previsto no número anterior, se já titular de mandato eletivo - seis meses."

Brasília, em 27 de novembro de 1985

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ULYSSES GUIMARÃES
Presidente

CARLOS WILSON
1º Vice-Presidente, em exercício

HAROLDO SANFORD
2º Vice-Presidente, em exercício

EPITÁCIO CAFETEIRA
1º Secretário, em exercício

JOSÉ FREJAT
2º Secretário, em exercício

JOSÉ RIBAMAR MACHADO
3º Secretário, em exercício

ORESTES MUNIZ
4º Secretário, em exercício

A MESA DO SENADO FEDERAL

JOSÉ FRAGELLI
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
1º Vice-Presidente

PASSOS PORTO
2º Vice-Presidente

ENÉAS FARIA
1º Secretário

JOÃO LOBO
2º Secretário

MARCONDES GADELHA
3º Secretário

EUNICE MICHILES
4º Secretário

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 16.09.94 p. 24278
EMENTÁRIO Nº 1 7 5 8 - 2

297

14/04/93

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 833-1 DISTRITO FEDERAL

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

01758020
05040000
08331000
00000110

EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Antecipação do plebiscito a que alude o artigo 2º do ADCT da Constituição de 1988.

- Não há dúvida de que, em face do novo sistema constitucional, é o S.T.F. competente para, em controle difuso ou concentrado, examinar a constitucionalidade, ou não, de emenda constitucional - no caso, a nº 2, de 25 de agosto de 1992 - impugnada por violadora de cláusulas pétreas explícitas ou implícitas.

- Contendo as normas constitucionais transitórias exceções à parte permanente da Constituição, não tem sentido pretender-se que o ato que as contém seja independente desta, até porque é da natureza mesma das coisas que, para haver exceção, é necessário que haja regra, de cuja existência aquela, como exceção, depende. A enumeração autônoma, obviamente, não tem o condão de dar independência àquilo que, por sua natureza mesma, é dependente.

Ação direta de inconstitucionalidade que se julga improcedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer da ação e, por maioria de votos, julgar improcedente, declarando a constitucionalidade da EC nº 02, de 25.08.1992, vencidos, **in totum**, os Ministros MARCO AURÉLIO E CARLOS VELLOSO, que a julgaram procedente, declarando a inconstitucionalidade da emenda e, vencido, em parte, o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, que a julgou procedente, declarando a inconstitucionalidade,



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 157, DE 2003.

Autores: Deputado Luiz Carlos Santos e outros

Assunto: Convoca Assembléia de Revisão Constitucional e dá outras providências

Parecer, com substitutivo

Deputado MICHEL TEMER

1. O Deputado Luiz Carlos Santos, acompanhado de 174 senhores Deputados, ofereceu proposta de Emenda Constitucional assim redigida:

“A Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do artigo 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º. Será instalada, no dia 1º de fevereiro de 2007, Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de revisar a Constituição.

Art. 2º. A revisão constitucional, consubstanciada em apenas um ato, será promulgada após a aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela

maioria absoluta dos membros da Assembléia de Revisão Constitucional.

Parágrafo único. A revisão constitucional observará o disposto no art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

Art. 3º. A Assembléia de Revisão Constitucional extinguir-se-á no prazo máximo de doze meses contados da data de sua instalação.

Art. 4º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

O ilustre proponente justifica a medida salientando o caráter analítico da Constituição brasileira que, em face do detalhismo, já exigiu mais de 45 modificações formais. E que, cada Emenda à Constituição é também analítica fazendo com que outras tantas modificações constitucionais sejam necessárias a cada breve espaço de tempo. Invoca Konrad Hesse para quem “sem prescindir das disposições puramente técnico organizativas, a Constituição deve limitar-se, na medida do possível, a uns poucos princípios fundamentais” (Escritos de Derecho Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 67). Busca “corrigir rumos, adequar instituições, eliminar artificialidades e pormenores, revitalizando o primado de Estado de Direito e a governabilidade do país”.

2. Compete a esta Comissão examinar a preliminar de admissibilidade da Emenda sob os focos da juridicidade, técnica legislativa e constitucionalidade.

3. Saliento, de logo, que a proposta de Emenda Constitucional possui número suficiente de assinaturas conforme determina o art. 60, I.

4. O país vive a normalidade democrática. Não há intervenção federal, estado de defesa ou de sítio (C.F., art. 60 § 1º).

5. Está redigida de acordo com a boa técnica legislativa.

6. Finalmente, quanto à **constitucionalidade**, algumas considerações.

A primeira delas é a de que esta Comissão de Constituição e Justiça adotou como regra a possibilidade de fazer pequenas modificações que pudessem compatibilizar o texto proposto com a Constituição Federal. Serão feitas, mais adiante, para compatibilizá-lo com a Constituição Federal.

7. A Emenda à Constituição é, sabidamente, fruto da competência reformadora que o constituinte originário entregou ao Congresso Nacional. Tudo porque as Constituições se pretendem perenes porém não imodificáveis. Daí as Emendas Constitucionais que visam a adaptar o texto constitucional à dinâmica do tempo. Adaptações são feitas para que as Constituições não sofram modificações radicais dado que estas tendem a instabilizar a ordem jurídica o que, de resto, desestabiliza a ordem social.

Em algumas matérias o constituinte pretendeu perenidade e imutabilidade. Tal é o caso daquelas elencadas no art. 60, § 4º: forma federativa de Estado, separação de poderes, voto direto, secreto e universal para todos, direitos e garantias individuais. E, mesmo neste caso, embora tenha pretendido a imodificabilidade não são poucas as vozes doutrinárias que já sustentam a possibilidade de alterações pontuais em cada um desses temas desde que se garanta o **princípio** por eles estabelecidos. Exemplificando: não há violação ao princípio federativo se houver alteração de competências tributárias entre os entes federativos. Seja: se a autonomia dos entes federativos persiste nada importa que haja uma redução competencial de um deles em favor do outro.

De toda maneira, neste particular, a proposta de Emenda mantém intacto o princípio da “petrificação” de certas matérias (art. 60, § 4º).

8. No tocante ao processo de revisão constitucional a proposta examinada sugere modificações acentuadas: ao invés de votação em duas Casas do Congresso Nacional que se a faça em sistema unicameral passando a ter, o voto do Senador, o mesmo valor do voto do Deputado ou seja, não haveria Deputados e Senadores no instante da Assembléia Revisional, mas apenas revisores. Ademais, a aprovação da matéria seria pela maioria absoluta dessa Casa unicameral e não por maioria de 3/5 de cada Casa do Congresso Nacional.

9. Sabemos que o processo de modificação constitucional é tido como cláusula **implicitamente pétrea** e, por isso, imodificável. E com fortes razões: é que se fosse possível alterar o processo de formação das Emendas pelo Congresso Nacional, a Constituição, rígida, poderia passar a flexível, o que contraria frontalmente a vontade do constituinte originário.

Como, de resto, são imodificáveis as cláusulas **explicitamente pétreas**. Exemplificando mais uma vez: no caso das **explícitas**, seria impossível a proposta de parlamentarismo, no país, se adotada a tese da intocabilidade absoluta da separação de poderes estabelecida no art. 60, § 4º, III. Afinal, a Constituição, ao estabelecer o princípio da imutabilidade da tripartição do Poder estaria aludindo à separação tal como positivada no Texto Magno. Não da separação de Poderes adotada nos E.E.U.U. ou na Argentina. Nem em Constituições anteriores. Mas **desta** separação, tal como positivada pelo constituinte de 1988, em que Legislativo legisla, Executivo executa e Judiciário julga. No parlamentarismo, sabidamente, parcela da atividade executiva é transferida para o Legislativo. Confesso que já tive simpatia e cheguei a adotar essa tese da invariabilidade absoluta do princípio tripartidor do Poder. Mas a vivência política, o trato com os problemas nacionais, com o cotidiano administrativo e, especialmente com a

necessidade de manutenção da Constituição, sem a necessidade de convocação de uma Constituinte, levou-me a flexibilizar tal conceituação. Por isto que (estou apenas exemplificando) se um dia optarmos por regime parlamentar de governo, vejo mantido o conteúdo, o princípio, as vigas mestras da separação de poderes e por isso, a intocabilidade do princípio insculpido no art. 60, § 4º, III.

10. Em face da distinção entre cláusulas pétreas **explícitas** e **implícitas** e da flexibilização que a elas se deu, passei a adotar a tese do **conteúdo conceitual** das cláusulas pétreas **explícitas** (C. F., art. 60, § 4º) ou **implícitas**. Seja: se no caso das **cláusulas explícitas** sustento que não há violação principiológica desde que mantido o **conceito** adotado pelo constituinte, também não vejo, nas **cláusulas pétreas implícitas**, agressão à rigidez constitucional se o **princípio** mantiver-se intacto.

Tudo isto para salientar que continuará inalterado o processo de modificação constitucional, **“petrificado” implicitamente**, se a rigidez, ou seja, o processo especial, qualificado, dificultoso, diferenciado em relação às leis ordinárias e complementares for mantido.

11. Há mais, para ser anotado. A regra do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, segundo a qual **o poder emana do povo**, tem duas significações: uma, a de indicar quem é o titular do poder que fez editar a Constituição; outra, a de indicar um poder constituinte latente que pode ser convocado para convalidar atos regulares, autorizados pela Constituição, ou outros que, embora constantes de cláusulas pétreas, possam ser alterados sem que se revogue o **princípio** nelas contido.

Acrescente-se dado novo da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

Não adotou, ela, exclusivamente, o princípio da representação popular, ou seja da democracia indireta. As Constituições anteriores adotaram-no. Naquelas, talvez fosse possível argumentar com a

impossibilidade do **exercício direto** do poder e, portanto, a norma (**Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes**) se esgotaria na afirmação de que o dispositivo apenas indicou quem foi o **titular** do poder de editar a Constituição. Nas Constituições anteriores, portanto, o povo criou o Estado mas entregou o **exercício** do poder, por inteiro, aos representantes eleitos. Aqui, não. A Constituição Federal, no art. 1º, parágrafo único, fixou:

*“Todo o poder emana do povo, **que o exerce** por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição”.*

Portanto, não apenas a **titularidade** mas também o **exercício** do poder está entregue ao povo.

Adotou-se a tese das democracias diretas amalgamada com a indireta ou representativa. De um lado, o povo, **exercendo** diretamente o poder; de outro o representante eleito pelo **titular** do poder para **também** exercê-lo. As vias para o exercício **direto** desse poder são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular para a apresentação desses projetos. Não é sem razão que esses institutos estão no capítulo que trata da soberania popular (Título I, Capítulo IV, art. 14).

Diferença sutil, pouco notada, mas de importância inquestionável.

12. Nesta fase do parecer, convém lembrar a lição do pranteado jurista Celso Bastos:

“Não se pode admitir que a Constituição brasileira 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. A necessidade é evidente, haja visto o ritmo de aprovação de emendas (de altíssimo custo político) e o desejo da população de um Estado mais moderno, que seja capaz de atender seus anseios. A reeleição, em primeiro turno, de um Presidente da República comprometido com estas reformas deixa clara a vontade popular acerca do tema.

É certo, também, que não se pode descurar dos aspectos jurídicos que tal proposta traz consigo. É comum observar que a doutrina entende como cláusula pétrea implícita a questão do quorum de deliberação de reforma constitucional, e portanto esta não poderia ser alterada. No entanto, em havendo aprovação popular direta, não há nada que não possa ser alterado na nossa Constituição, haja visto que seu artigo primeiro estabelece que todo poder emana do povo. O Poder Constituinte está sempre adormecido nos braços do povo e, a qualquer momento, poderá ele ser despertado. Pontes de Miranda, ao se debruçar sobre o tema, conclui com brilhantismo que “nem a fórmula espanhola nem a brasileira traduzem bem a alemã. O que o art. 1º, segunda alínea, da Constituição

de Weimar, quis dizer foi que a soberania está no povo; isto é, qualquer que seja o poder estatal, inclusive o de constituição e emenda ou revisão da Constituição, está no povo”.

Ninguém nega que a Constituição é do povo. Aliás, aqueles que saem em defesa do Poder Constituinte originário, dizem que é preciso defender os ditames estabelecidos por este pois são conquistas populares, obtidas através dos representantes populares reunidos em assembléia. Mas o que dizer quando o povo está clamando por mudanças. Vai querer proteger o produto popular do seu próprio titular? Tal feito é sobretudo ilógico. O argumento que se arrima no fato de a Constituição ser intangível e ter algumas de suas cláusulas petrificadas por respeito à vontade popular acaba por se mostrar fundamentador da posição inversa. 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. Não se pode opor a Constituição àquele que a legitima.

É certo, pois, que o Poder Constituinte originário afastou do Congresso Nacional (poder constituído) a competência para

alterar certas disposições constitucionais. Mas isso não significa que também o fez perante o povo. Até por uma falta de perspectiva eficaz, a Carta não retira do povo a possibilidade de alterá-la ou substituí-la. A soberania popular não é um poder constituído e, conseqüentemente, limitado juridicamente, mas é força anterior a este. Quando a Constituição faz referencia a este não está criando-o, mas tão somente reconhecendo-o.

Destarte, podemos então simplesmente deixar que a situação piore e vá mais longe, encurtando a vida da nossa Constituição, ou proceder de maneira racional e adaptá-la. Nenhum país vai soçobrar como unidade estatal por apego a um texto constitucional. Sempre que só um puder sobreviver, é o Estado que prevalece, caindo a Constituição. Aliás, recentemente tivemos um exemplo disso: a Constituição de 1967, mediante a edição da Emenda no 26, de 27 de novembro de 1985, foi além do acima ventilado e chegou à convocação de uma Assembléia Constituinte para fazer outra Carta.

É, então, tanto por uma interpretação sistemática da Carta, invocando o princípio da soberania popular, quanto por uma realidade lógica e histórica que não se pode acusar de inconstitucional ou ilegítima a

propositura de um novo período revisional fundamentado em consulta popular.”(Celso Bastos, “A reforma da Constituição: em defesa da Revisão Constitucional”).

13. Manoel Gonçalves Ferreira Filho vai mais além:

“A superação da crise de ingovernabilidade não prescinde, ao invés, reclama, uma nova Constituição.

Para estabelecer nova Constituição, não é indispensável nem uma revolução, nem mesmo um golpe de Estado. Deixe-se de lado a teoria do Poder Constituinte, utópica e metafísica, que aponta apenas um paradigma (rarissimamente seguido).

Pode o Congresso Nacional fazer agora o que fez em 1985: adotar uma Emenda que, alterando o processo de mudança formal da Constituição, permita o estabelecimento de uma outra.

Mas que desta vez sejam os mais sábios os incumbidos de estabelecê-la.”. (M. G. Ferreira Fº, Constituição e Governabilidade, Editora Saraiva, pág. 142).

14. O professor Alexis Vargas defendeu dissertação de mestrado na PUC – SP sustentando a soberania popular expressa por referendo para modificar a ordem jurídica do país (O princípio da soberania popular: seu significado e conteúdo jurídico. Tese de mestrado na PUC-SP).

Conclui ele:

“A consequência da positivação do princípio da soberania popular é a possibilidade deste determinar qualquer coisa no âmbito jurídico, com efeito vinculante. Em especial, destaca-se a possibilidade de alterar qualquer aspecto material da Constituição, sem que isso represente uma ruptura. Isto ocorre desde que as alterações passem por processos de legitimação ótima, que implicam na participação direta do povo, e de acordo com os mecanismos formais previstos na Carta.

A Constituição não limita o povo, só limita o Estado. O povo é soberano”(Obra citada, p. 158).

Antes dessa conclusão, escreveu:

“A legitimidade da Assembléia Constituinte se esgota com a promulgação da Carta. Entretanto, a legitimidade do povo para decidir sobre seus destinos não se encerra naquele ato. Ela é permanente.

(...)

Só o povo pode legitimamente aprovar atos que não estão ao alcance do Estado. Neste sentido para alterar uma norma cuja alterabilidade não esteja ao alcance do Estado (poder constituído), somente através de um processo de ‘legitimação ótima’, que

*significa ser chancelado pelo soberano”
(Obra citada p. 109).*

15. Tudo a indicar a possibilidade de revisão constitucional, tendo em vista que “**o Poder Constituinte originário afastou do Congresso Nacional (poder constituído) a competência para alterar certas disposições constitucionais. Mas isto não significa que também o fez perante o povo. Até por uma falta de perspectiva eficaz, a Carta não retira do povo a possibilidade de alterá-la ou substituí-la**”.

16. O precedente mencionado por Ferreira Filho, a Emenda Constitucional 26, de 27 novembro de 1985) convocatória da Constituinte, é, também, boa lembrança. Tratava-se aquela E. C., contudo, de **ato político** já que rompia frontalmente com a Constituição em vigor, em época que o povo não exercia **diretamente** o poder, tal como exerce hoje na Constituição de 1988.

Aqui estaremos tentando manter a indenidade do Texto Constitucional, adotando a tese do conteúdo **conceitual** das cláusulas pétreas **explícitas e implícitas**.

17. Daí a inafastável necessidade de submeter a **referendo** popular o resultado da revisão constitucional. Esta é a primeira modificação ao projeto, que proponho em substitutivo, para que o povo, titular do poder constituinte originário, diga se está, ou não, de acordo com o texto revisado. Note-se que não proponho plebiscito. O plebiscito é meramente **autorizativo** para que alguém faça ou deixe de fazer; no referendo ele é **autorizativo-valorativo** porque o votante autoriza a aplicação de um preceito após fazer avaliação, após valorar o seu conteúdo material.

No **referendo**, o povo irá convalidar algo que já foi feito, já esta escrito, e não autorizar algo que ainda não conhece. Deverá aprovar um texto pronto, perfeito e acabado. Para fazê-lo, examinará conteúdo. Não dará

“cheque em branco” aos eleitos, como ocorre no plebiscito mas examinará o produto do trabalho daqueles que elegeu. E dará, por isso mesmo, maior legitimidade às modificações constitucionais. Sem contar o seu extraordinário apelo cívico-educacional. A campanha pela aprovação, durante o referendo, fará com que todos conheçam a Constituição. Certos e seguramente debates, seminários, campanha por meio da imprensa e pela imprensa (editoriais, artigos) colaborariam nessa tarefa divulgatória. Seria instante de intensa participação popular. Sairíamos, quem sabe, da indesejável e inútil “fulanização” política para o debate temático, muito mais importante para o País, do que saber se o Chefe de Estado ou do Parlamento machucou o tornozelo.

O tema da revisão já foi posto, no passado, sob o título de **constituinte restrita**, pelo nobre deputado Miro Teixeira. Naquela oportunidade ganhou parecer pela constitucionalidade nesta Comissão e parecer favorável, aprovado, na Comissão Especial então criada. Propunha o parecer, na época, a consulta popular para impedir invocação de inconstitucionalidade.

18. Outra questão é a que diz respeito a composição do Congresso Revisor: pelo projeto, Deputados e Senadores comporiam Casa única e a maioria absoluta seria obtida a partir da soma numérica de ambas as representações. Deputado e Senador, revisores, teriam voto do mesmo valor.

Proponho que não seja assim. No processo de mudança constitucional Câmara e Senado Federal devem discutir conjuntamente mas votar separadamente. Até por homenagem ao princípio federativo não se pode reduzir o valor do voto dado pelo Senador como representante do seu Estado.

Por isso, o substitutivo prevê **discussão**, em sessão unicameral, ou seja, Deputados e Senadores discutirão conjuntamente a matéria e no instante da votação colher-se-ão separadamente os seus votos

e agora sim, por maioria menor do que a exigida no Texto Constitucional. Seja: por maioria absoluta de votos de cada Casa do Congresso Nacional.

19. O projeto, ora em substitutivo, altera o processo de formação de Emenda à Constituição em três pontos: a) a discussão é feita em sistema unicameral; b) finda a discussão, a votação se dá em cada Casa do Congresso Nacional por maioria absoluta de votos; c) o projeto de revisão será submetido a referendo para ser promulgado apenas depois da aprovação popular.

20. Reconheço que as modificações são de razoável monta. Mas o núcleo **conceitual** da **clausula 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.

21. Não posso deixar de registrar que o tema comportará muitas discussões e objeções. Já defendi, formalista que fui na interpretação Constitucional, a absoluta inviabilidade de alteração senão pela via da manifestação Congressional numericamente estabelecida no Texto Magno. Mas todas as lições e concepções aqui expostas voltam a revelar que há um poder constituinte latente no povo que, no caso da Constituição atual não apenas o **titulariza** mas também o **exerce** diretamente.

Hoje, diferentemente de ontem, as informações chegam ao povo em “tempo real” por todos os meios de comunicação. A ela todos tem o acesso que antes não tinham.

Por isso mesmo, deixa de ter sentido, a meu ver, a possível manipulação das “massas” como fizeram o nazismo e o fascismo e que serve de argumento para os adversários desta tese.

A informação, hoje, detém a ditadura e promove a democracia, no sentido de participação de todos no processo governativo. Daí porque flexibilizei, como já disse, o meu conceito formal de Constituição que só levará à necessidade de seguidas convocações de Constituinte originária, quando o conteúdo da Carta resvalar para a ingovernabilidade.

22. 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. Faço-o pautado, como já registrei, pela experiência adquirida nesta Casa Legislativa, em contato permanente com o cotidiano político e administrativo do país. E na convicção de que temas como o pacto federativo, que inclui a repactuação das competências tributárias são indispensáveis para a Nação brasileira.

Sei, finalmente, que estaremos nos sujeitando a críticas e observações, especialmente dos que vêem o Direito como **forma** e não como **finalidade**. Mas vale a pena levantar o tema. Quando menos seja, para debatê-lo.

23. Finalmente, proponho que se autorize revisão constitucional a cada dez anos nos moldes propostos no substitutivo. E mais: que não se altere o capítulo referente aos Direitos Sociais (C.F., Título II, Capítulo II).

24. Estou certo de que, com a aprovação desta PEC 157, observar-se-á a tese da **perenidade** da Constituição que depende de dois pressupostos aparentemente antagônicos mas que, em verdade, se completam: a manutenção do conteúdo conceitual estabelecido nas cláusulas pétreas (explícitas e implícitas) e a possibilidade de sua alteração, desde que mantido o princípio. O engessamento rigoroso da Lei Magna pode levar a indesejáveis rupturas constitucionais. E a revisão, a cada dez anos, garantirá a sua manutenção.

25. A tese da revisão constitucional patrocinada por esta PEC n.º 157, de 2003, de autoria do Dep. Luiz Carlos Santos, em face dos precedentes mencionados e da doutrina ora exposta estão a autorizar a sua admissibilidade, nos termos do substitutivo que ora apresento.

Câmara dos Deputados, de de 2005.

Michel Temer

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

(Do Sr. MICHEL TEMER)

A Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos da Constituição Federal, art. 60, § 3º, promulgam a seguinte emenda à Constituição:

Art. 1º. Será instalada, no dia 1º de fevereiro de 2007, Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de revisar a Constituição.

§ 1º. O parlamentar mais idoso instalará a Assembléia de Revisão Constitucional no dia 1º de fevereiro de 2007 e dirigirá a sessão de eleição de seu Presidente.

§ 2º. A discussão da matéria objeto da revisão será feita no sistema unicameral previsto neste artigo.

§ 3º. A Assembléia de Revisão Constitucional elaborará o Regimento Interno de seus trabalhos.

Art. 2º. A revisão constitucional, consubstanciada em ato único, será promulgada após aprovação do seu texto, em dois turnos de discussão e votação, por maioria absoluta de votos de cada Casa integrante da Assembléia de Revisão Constitucional e de referendo popular a ser realizado no primeiro domingo de junho de 2007.

Parágrafo Único. A revisão constitucional observará o disposto na Constituição Federal, art. 60, § 4º e não modificará o seu Título II, Capítulo II.

Art. 3º. A Assembléia de Revisão Constitucional terá prazo máximo de 12 meses de duração, contados da data de sua instalação.

Art. 4º. A cada dez anos é autorizada Revisão Constitucional nos moldes estabelecidos nesta Emenda Constitucional.

Art. 5º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado MICHEL TEMER
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela admissibilidade, com substitutivo, da Proposta de Emenda à Constituição nº 157/2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Michel Temer.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Antonio Carlos Biscaia - Presidente, Roberto Magalhães - Vice-Presidente, Ademir Camilo, Alceu Collares, Antonio Carlos Magalhães Neto, Antonio Cruz, Benedito de Lira, Bosco Costa, Carlos Mota, Cezar Schirmer, Edmar Moreira, Edna Macedo, Inaldo Leitão, Jamil Murad, Jefferson Campos, João Almeida, José Divino, José Eduardo Cardozo, José Roberto Arruda, Juíza Denise Frossard, Luiz Carlos Santos, Luiz Eduardo Greenhalgh, Luiz Piauhyllino, Marcelo Ortiz, Maurício Rands, Mendes Ribeiro Filho, Michel Temer, Nelson Trad, Odair Cunha, Paes Landim, Paulo Afonso, Paulo Magalhães, Professor Luizinho, Robson Tuma, Sandra Rosado, Sérgio Miranda, Sigmaringa Seixas, Vic Pires Franco, Vicente Arruda, Vilmar Rocha, Wagner Lago, Zenaldo Coutinho, Zulaiê Cobra, Agnaldo Muniz, Alceste Almeida, Ann Pontes, Antônio Carlos Biffi, Átila Lira, Badu Picanço, Celso Russomanno, Colbert Martins, Coriolano Sales, Dr. Rosinha, José Pimentel, Júlio Delgado, Luiz Couto, Mauro Benevides, Pedro Irujo, Ricardo Barros e Sandes Júnior.

Sala da Comissão, em 10 de agosto de 2005

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA
Presidente

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 157-A, de 2003

**“Convoca Assembléia de Revisão
Constitucional e dá outras providências”.**

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao art. 1º e seu §1º, do substitutivo adotado pela CCJC à Proposta de Emenda Constitucional nº 157, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 1º. Será instalada, no dia 1º de fevereiro de 2011, Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de revisar a Constituição.”

§1º. O parlamentar mais idoso instalará a Assembléia de Revisão Constitucional no dia 1º de fevereiro de 2011 e dirigirá a sessão de eleição de seu Presidente.

Justificação:

O tema da revisão constitucional sempre tem pautados acalorados debates na sociedade brasileira, notadamente em função do modelo constitucional adotado pela República Federativa do Brasil.

A Constituição de 1988 foi expressa ao delinear, através do Legislador Constituinte originário, a necessidade de revisão constitucional após 05 anos de sua promulgação, o que efetivamente ocorreu em 1993.

Não obstante a implementação da vontade do legislador primário, propostas e mais propostas, como a que ora se analisa e sob os mais diversos argumentos, têm sido apresentadas ao Congresso Nacional, suscitando a necessidade de se proceder a uma nova revisão no texto da Carta Federal.

Ciente de que a defesa da atual Constituição e, principalmente, dos avanços sociais e democráticos ali plasmados são conquistas que não podem ser abaladas, exsurge a necessidade de ampla discussão e aprofundamento jurídico e político da proposta ora em tramitação.

Nesse sentido, a emenda ora apresentada visa a permitir que a sociedade brasileira possa discutir em profundidade a necessidade de se instituir mecanismos de revisão da Carta Federal e, ao mesmo tempo, ter a clareza e o alcance das mudanças.

Sala das Comissões, em

Deputado HENRIQUE FONTANA
Líder do PT

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 157-A, de 2003

**“Convoca Assembléia de Revisão
Constitucional e dá outras providências”.**

EMENDA SUPRESSIVA

“Suprima-se o art. 4º do substitutivo adotado pela CCJC à Proposta de Emenda Constitucional nº 157, de 2003”

Justificação:

O tema da revisão constitucional sempre tem pautados acalorados debates na sociedade brasileira, notadamente em função do modelo constitucional adotado pela República Federativa do Brasil.

A Constituição de 1988 foi expressa ao delinear, através do Legislador Constituinte originário, a necessidade de revisão constitucional após 05 anos de sua promulgação, o que efetivamente ocorreu em 1993.

Tendo-se cumprindo a vontade do legislador originário e não havendo mais autorização constitucional para se alterar a sistemática vigente de atualização do texto da Constituição, não se justifica a previsão do referido dispositivo.

Sala das Comissões, em

Deputado Henrique Fontana
Líder do PT

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 157-A, de 2003

**“Convoca Assembleia de Revisão
Constitucional e dá outras providências”.**

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao art. 2º e ao parágrafo único, do substitutivo adotado pela CCJC à Proposta de Emenda Constitucional nº 157, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 2º. A revisão constitucional, consubstanciada em ato único, será promulgada após aprovação do seu texto, em dois turnos de discussão e votação, por três quintos dos votos de cada Casa integrante da Assembléia de Revisão Constitucional.

Parágrafo Único. A revisão constitucional observará o disposto no art. 60, §4º, da Constituição Federal e está limitada exclusivamente ao Título II, Capítulo III, Título III, Capítulo V, Seção II, Capítulo VI, Capítulo VII, Seção III e IV, Título IV, Capítulo I, Seção IX, Capítulo II, Seções V, Capítulo III, Seção VII, Título V, Capítulo III, Título VI e Título IX.”

Justificação:

O tema da revisão constitucional sempre tem pautados acalorados debates na sociedade brasileira, notadamente em função do modelo constitucional adotado pela República Federativa do Brasil.

A Constituição de 1988 foi expressa ao delinear, através do Legislador Constituinte originário, a necessidade de revisão constitucional após 05 anos de sua promulgação, o que efetivamente ocorreu em 1993.

Não obstante a implementação da vontade do legislador primário, propostas e mais propostas, como a que ora se analisa e sob os mais diversos argumentos, têm sido apresentadas ao Congresso Nacional, suscitando a necessidade de se proceder a uma nova revisão no texto da Carta Federal.

Ciente de que a defesa da atual Constituição e, principalmente, dos avanços sociais e democráticos ali plasmados são conquistas que não podem ser abaladas, exsurge a necessidade de ampla discussão e aprofundamento jurídico e político da proposta ora em tramitação.

Nesse sentido, a emenda ora apresentada visa a delinear e restringir o objeto de revisão, assegurando à sociedade brasileira que as conquistas advindas da Carta de 1988 não sofrerão qualquer retrocesso social.

Sala das Comissões, em

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 157-A, de 2003

**“Convoca Assembléia de Revisão
Constitucional e dá outras providências”.**

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao art. 5º, do substitutivo adotado pela CCJC à Proposta de Emenda Constitucional nº 157, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 5º. A cada quinze anos é autorizada Revisão Constitucional nos moldes estabelecidos nesta Emenda Constitucional.

Justificação:

O tema da revisão constitucional sempre tem pautados acalorados debates na sociedade brasileira, notadamente em função do modelo constitucional adotado pela República Federativa do Brasil.

A Constituição de 1988 foi expressa ao delinear, através do Legislador Constituinte originário, a necessidade de revisão constitucional após 05 anos de sua promulgação, o que efetivamente ocorreu em 1993.

Não obstante a implementação da vontade do legislador primário, propostas e mais propostas, como a que ora se analisa e sob os mais diversos argumentos, têm sido apresentadas ao Congresso Nacional, suscitando a necessidade de se proceder a uma nova revisão no texto da Carta Federal.

Ciente de que a defesa da atual Constituição e, principalmente, dos avanços sociais e democráticos ali plasmados são conquistas que não podem ser abaladas, exsurge a necessidade de ampla discussão e aprofundamento jurídico e político da proposta ora em tramitação.

Nesse sentido, a emenda ora apresentada visa a evitar que a Constituição seja revisada em periodicidade muito curta, garantindo-se, desta feita, a segurança de seus princípios basilares.

Sala das Comissões, em

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 157-A, de 2003

**“Convoca Assembléia de Revisão
Constitucional e dá outras providências”.**

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao parágrafo único, do art. 2º, do substitutivo adotado pela CCJC à Proposta de Emenda Constitucional nº 157, de 2003, a seguinte redação:

“Parágrafo Único. A revisão constitucional observará o disposto no art. 60, §4º, da Constituição Federal e está limitada exclusivamente aos Capítulos III, do Título II; Seção II, do Capítulo V, do Título III; Seções III e IV, do Capítulo VII, do Título III; Seção IX, do Capítulo I, do Título IV; Seção V, do Capítulo II, do Título IV; Seção VII, do Capítulo III, do Título IV; Capítulos II e III, do Título V; Capítulo I, do Título VI e Título IX.”

Justificação:

O tema da revisão constitucional sempre tem pautados acalorados debates na sociedade brasileira, notadamente em função do modelo constitucional adotado pela República Federativa do Brasil.

A Constituição de 1988 foi expressa ao delinear, através do Legislador Constituinte originário, a necessidade de revisão constitucional após 05 anos de sua promulgação, o que efetivamente ocorreu em 1993.

Não obstante a implementação da vontade do legislador primário, propostas e mais propostas, como a que ora se analisa e sob os mais diversos argumentos, têm sido apresentadas ao Congresso Nacional, suscitando a necessidade de se proceder a uma nova revisão no texto da Carta Federal.

Ciente de que a defesa da atual Constituição e, principalmente, dos avanços sociais e democráticos ali plasmados são conquistas que não podem ser abaladas, exsurge a necessidade de ampla discussão e aprofundamento jurídico e político da proposta ora em tramitação.

Nesse sentido, a emenda ora apresentada visa a delinear e restringir o objeto de revisão, assegurando à sociedade brasileira que as conquistas advindas da Carta de 1988 não sofrerão qualquer retrocesso social.

Sala das Comissões, em

Deputado Henrique Fontana
Líder do PT

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 157-A, de 2003

**“Convoca Assembléia de Revisão
Constitucional e dá outras providências”.**

**EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL
(Do senhor deputado João Alfredo e outros)**

Dê-se ao substitutivo adotado pela CCJC à Proposta de Emenda Constitucional nº 157, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 1º. Será instalada, no prazo de até um ano da autorização obtida mediante plebiscito nacional, Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de revisar a Constituição.

§ 1º. A instalação da Assembléia de Revisão Constitucional dependerá de autorização do povo brasileiro, mediante plebiscito que será realizado até o dia 31 de dezembro de 2007.

§ 2º. No plebiscito de que trata o § 1º, os cidadãos brasileiros opinarão se são a favor ou contra a convocação de Assembléia de Revisão Constitucional.

§ 3º. O parlamentar mais idoso instalará a Assembléia de Revisão Constitucional e dirigirá a sessão de eleição de seu Presidente.

§ 4º. A discussão da matéria objeto da revisão será feita no sistema unicameral previsto neste artigo.

§ 5º. A Assembléia de Revisão Constitucional elaborará o Regimento Interno de seus trabalhos.

Art. 2º. A revisão constitucional, consubstanciada em ato único, será promulgada após aprovação do seu texto, em dois turnos de discussão e votação, por três quintos dos votos de cada Casa integrante da Assembléia de Revisão Constitucional e de referendo popular.



613193AF48

§ 1º O referendo de que trata o *caput* deste artigo será realizado no prazo de até 6 (seis) meses após a aprovação do texto pela Assembléia de Revisão Constitucional.

§ 2º A revisão constitucional observará o disposto na Constituição Federal, art. 60, § 4º.

§ 3º A revisão constitucional respeitará o princípio da proibição do retrocesso, sendo vedadas modificações que visem eliminar, diminuir ou restringir qualquer dos direitos e garantias assegurados pelo texto constitucional atual.

Art. 3º. A Assembléia de Revisão Constitucional terá prazo máximo de 12 meses de duração, contados da data de sua instalação.

Art. 4º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação”.

JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal de 1988 representa a síntese mais acabada da evolução da democracia brasileira. Forjado no calor das lutas contra a ditadura militar, o texto constitucional conseguiu institucionalizar um modelo de Estado Democrático de Direito, que alargou significativamente o campo dos direitos humanos. É a Constituição cidadã, na feliz expressão de Ulysses Guimarães.

A Carta Magna assegura um rol de direitos que, se efetivados, mudaria o perfil da sociedade brasileira. É um documento que está em latente contradição com as desigualdades sociais historicamente chanceladas pela realidade do país. A solução para essa contradição, entretanto, não pode ser a mudança da Constituição, com o rebaixamento de seu texto. Ao contrário, tem que ser o seu efetivo cumprimento, mudando a realidade, de sorte a dar concretude ao projeto de República afirmado em 1988.

Daí porque o tema da reforma constitucional suscitam acalorados debates.

O Legislador Constituinte originário de 1988 foi expresso ao prescrever a necessidade de revisão constitucional após cinco anos de sua promulgação, o que efetivamente ocorreu em 1993. Superada essa etapa, as mudanças constitucionais somente terão legitimidade se ocorrerem através do procedimento das emendas, tal como estabelecido pela Assembléia Nacional Constituinte, no art. 60 da Constituição.

Não obstante, propostas e mais propostas, como a que ora se analisa e sob os mais diversos argumentos, têm sido apresentadas ao Congresso



613193AF48

Nacional, suscitando a necessidade de se proceder a uma nova revisão no texto da Carta Magna.

Vozes autorizadas se levantam contra esse intento. O constitucionalista Paulo Bonavides, por exemplo, afirma que as propostas de revisão constitucional “são completamente inconstitucionais. Elas atentam contra o ordenamento jurídico estabelecido com a Carta de 1988”. Para ele, “a convocação de uma Assembléia Constituinte não pode ser feita dentro dos quadros de uma Constituição”. Segundo entende, “não importa de que jeito isso seja feito. Uma nova Constituinte, com maiores ou menores poderes, deve ser vista como um golpe.”

Ciente de que a defesa da atual Constituição e, principalmente, dos avanços sociais e democráticos ali plasmados são conquistas que não podem ser abaladas, exsurge a necessidade de ampla discussão e aprofundamento jurídico e político da proposta ora em tramitação.

Nesse sentido, a emenda substitutiva global ora apresentada visa aproximar o texto da PEC 157-A, de 2003, aos procedimento de reforma constitucional previsto no art. 60 da Carta de 1988, bem como permitir que a sociedade brasileira possa discutir em profundidade a necessidade de convocação do Assembléia revisora.

Para tanto, propõe-se a convocação de um plebiscito nacional para que os cidadãos e cidadãs brasileiras opinem favorável ou contrariamente à convocação da Assembléia de Revisão Constitucional.

Propõe-se, ademais, a manutenção do quorum qualificado para aprovação de modificações, condicionando a promulgação a referendo popular, previsto para realizar-se no prazo de até seis meses após a aprovação do texto pela Assembléia de Revisão Constitucional.

Estabelece-se ainda que a revisão constitucional observe o disposto no art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

Determina-se, outrossim, que a revisão constitucional respeite o princípio da proibição do retrocesso social, com a vedação de qualquer modificação que vise eliminar, diminuir ou restringir os direitos assegurados pelo texto constitucional atual. Essa prescrição parte do pressuposto de que, uma vez obtido um determinado grau de realização, os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais “passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo” (J.J. Gomes Canotilho), não podendo ser retirados.

Por fim, suprime-se o dispositivo que autoriza a revisão constitucional a cada dez anos. A Constituição foi feita para durar. Nos casos em que sua alteração se faz necessária, o próprio texto constitucional estabelece o mecanismo da emenda para que tais alterações ocorram, consoante se vê do art.



613193AF48

60 da CF/88. Assim, seria temerário e geraria insegurança nas relações jurídicas a previsão de instalação de uma nova assembléia revisora a cada década.

Por todas essas razões, a presente emenda se faz necessária, razão pela qual pedimos o apoio dos nobres pares.

Sala das Comissões, em

Deputado João Alfredo
(PSOL/CE)

Deputado Ivan Valente
(PSOL/SP)

Deputado Orlando Fantazzini
(PSOL/SP)

Deputada Maninha
(PSOL/DF)

Deputado Luciana Genro
(PSOL/RS)

Deputado Chico Alencar
(PSOL/RJ)

Deputado Babá
(PSOL/RJ)



613193AF48

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
(Apenso 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. 3º).

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 apensada 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.

O Parecer do Relator subscrito em 20 de fevereiro de 2006 foi apresentado e lido perante esta Comissão Especial, tendo havido pedidos de vista conjunta concedida aos Deputados ALCEU COLLARES, ANTÔNIO CARLOS BISCAIA, INALDO LEITÃO, JOÃO ALFREDO, LUIZ EDUARDO GREENHALG, ODAIR CUNHA, RICARDO BARROS, VICENTE ARRUDA E VILMAR ROCHA.

Em Sessão posterior, já vencido o prazo da vista concedida, quando deveria ter ocorrido a discussão da matéria visando a posterior votação, houve um acordo no sentido de que fossem realizadas novas audiências públicas.

Assim é que foram ouvidos, sucessivamente, o Dr. REGINALDO OSCAR DE CASTRO, Membro Honorário Vitalício do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, representando o Presidente daquela instituição; os Presidentes Nacionais dos seguintes Partidos Políticos: Deputado RICARDO BEZOINI, Presidente do PT; JOSÉ RENATO RABELO, Presidente do PC do B; Deputado INALDO LEITÃO, representando o Presidente do PL; Deputado MIRO TEIXEIRA, Líder do PDT; Senador TASSO JEREISSATI, Presidente do PSDB que, impedido de

comparecer, designou o Deputado ALBERTO GOLDMAN, Primeiro Vice-Presidente do Partido para representá-lo; Deputado EDUARDO CAMPOS, Presidente do PSB, representado pelo Deputado PAULO BALTAZAR, Líder do Partido; JOSÉ LUIZ DE FRANÇA PENNA, Presidente Nacional do PV; Senadora HELOISA HELENA, Presidente Nacional do PSOL, representada pelo Deputado JOÃO ALFREDO, Vice-Líder do Partido na Câmara; e Deputado PEDRO CORRÊA, Presidente do PP, representado pelo Deputado BENEDITO DE LIRA, Vice-Presidente do Partido.

Na última dessas audiências, realizada em 4 de abril de 2006, o Relator anunciou, oficialmente, que apresentaria um novo parecer, em seqüência ao anterior, oferecendo modificações ao texto do Substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e submetido, com emendas, à apreciação dos ilustres membros desta Comissão Especial.

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”¹.

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*

¹ 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

*Poder Constituinte da nação. Ele pode sempre refazer a Constituição, estabelecer uma nova Constituição*².

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) ³.

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.

² 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.

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

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*”⁴ 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 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 requeridas⁵.”

A Carta Imperial de 1824 sofreu apenas uma reforma constitucional regularmente votada e duas modificações: a que daria forma ao

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

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

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 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 resolvido⁶.

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 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).

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

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 demostramos 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 cinqüenta 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 sucintamente, 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 deliberará.

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) Do Substitutivo do Relator

Têm sido levantadas dúvidas quanto à constitucionalidade da revisão e manifestado receio quanto à extensão da matéria a ser revisada.

Não têm faltado, inclusive, vozes que preconizam, com a revisão, retrocesso nas conquistas que teriam sido concretizadas com a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988.

A questão da inconstitucionalidade já não cabe discutir, porque é **matéria vencida**, aprovada que foi a PEC nº 157-A, de 2003, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Mas não custa lembrar que já rebatemos os argumentos contrários, com apoio de juristas do porte de EMMANUEL JOSEPH SIEYÈS, JORGE MIRANDA, LUÍS ROBERTO BARROSO, PAULO BROSSARD, NELSON JOBIM, CELSO BASTOS e MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, entre outros.

Observe-se a profundidade da modificação que se introduz na sistemática da revisão constitucional proposta.

Inicialmente, pretendia-se uma revisão ampla com ressalvas específicas de cláusulas pétreas ou de relevante interesse social.

Agora se propõe uma revisão restrita a uma pauta de matérias preestabelecidas, a saber:

I – a organização dos Poderes;

II – o sistema eleitoral e partidário;

III – o sistema tributário nacional e as finanças públicas;

IV – a organização e as competências das unidades da federação; e

V – o sistema financeiro nacional.

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 de autoria do então Relator, Deputado MICHEL TEMER, na forma do Substitutivo ora apresentado por esta Relatoria; e
- 2) 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.

De ser esclarecido que se impõem a ressalva ao art. 60, § 4º, e a vedação de supressão ou restrição dos instrumentos de participação popular, disciplinados, em parte, pelo art. 61, § 2º, da mesma Carta, que trata da iniciativa popular no âmbito legislativo.

Quanto aos direitos sociais dos cidadãos, também ressaltados na Emenda nº 01, constante do parecer anterior, permanecem ressaltados, porque poderiam ser alcançados em razão da natureza e amplitude das questões relacionadas com o Sistema Eleitoral e o Sistema Tributário, constante da pauta de revisão.

O *quorum* de **maioria absoluta** ficou mantido, apesar de ter havido reivindicações no sentido do *quorum* de três quintos, porque, em face da nova sistemática, que prevê uma revisão restrita, se o *quorum* for elevado para três quintos, não haverá diferença entre a revisão pretendida e as emendas constitucionais já previstas no art. 60.

Deve ser lembrado que essa matéria, por ser jurídica, já foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Por último, ficou ainda mantido, no contexto do Substitutivo, o teor da Emenda nº 02 oferecida pela Relatoria no parecer anterior, e que 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) Da Conclusão

Por tudo quanto acima foi exposto, votamos pela admissibilidade das emendas apresentadas nesta Comissão Especial, pelo acolhimento do Substitutivo da CCJC, pela aprovação da PEC nº 157-A, de 2003, pela aprovação parcial da Emenda nº 02-CE, e pela rejeição da PEC nº 447, de 2005, e das Emendas de nº 01-CE, 03-CE e 04-CE, nos termos do Substitutivo desta Relatoria, que segue anexo a este parecer.

Sala da Comissão, em de 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)

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 157-A, DE 2003
(Apenso 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

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Será instalada, no dia 1º de fevereiro de 2007, Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de revisar a Constituição.

§ 1º O parlamentar mais idoso instalará a Assembléia de Revisão Constitucional no dia 1º de fevereiro de 2007 e dirigirá a sessão de eleição de seu Presidente.

§ 2º Na Revisão Constitucional, as discussões e os encaminhamentos de votação serão feitos em sistema unicameral.

§ 3º A Assembléia de Revisão Constitucional elaborará o Regimento Interno de seus trabalhos.

Art. 2º A Revisão Constitucional, consubstanciada em ato

único, será promulgada após a aprovação do seu texto, em dois turnos de discussão e votação, por maioria absoluta de votos de cada Casa integrante da Assembléia de Revisão Constitucional e de referendo popular a ser realizado no primeiro domingo de abril de 2008.

Parágrafo único. A Revisão Constitucional observará o disposto no art. 60, § 4º, desta Constituição, sendo-lhe vedado suprimir ou restringir os direitos sociais e os instrumentos de participação popular previstos no art. 14, incisos I e II, e no art. 61, § 2º.

Art. 3º A Revisão Constitucional terá por objeto as seguintes matérias:

- I – a organização dos Poderes;
- II – o sistema eleitoral e partidário;
- III – o sistema tributário nacional e as finanças públicas;
- IV – a organização e as competências das unidades da federação; e
- V – o sistema financeiro nacional.

Art. 4º A Assembléia de Revisão Constitucional terá prazo máximo de doze meses de duração, contado da data de sua instalação.

Art. 5º A Assembléia de Revisão Constitucional decidirá sobre a possibilidade de autorização de Revisões periódicas da Constituição, com intervalos não inferiores a cinco anos.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado **ROBERTO MAGALHÃES**

Relator

CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

PARECER DA COMISSÃO

A 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”, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Antônio Carlos Biscaia, Luiz Eduardo Greenhalgh, Jamil Murad, José Eduardo Cardozo, Luiz Antônio Fleury e João Alfredo, pelo acolhimento do Substitutivo da CCJC, pela admissibilidade das emendas apresentadas na Comissão e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, pela aprovação parcial da Emenda de nº 2, com substitutivo, e pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 447, de 2005, apensada, e das Emendas de nºs 1, 3 e 4, nos termos do parecer do relator, Deputado Roberto Magalhães.

Os Deputados Alceu Collares, Jamil Murad, João Alfredo e Luiz Eduardo Greenhalgh, Odair Cunha e Antonio Carlos Biscaia, em conjunto, apresentaram votos em separado.

Participaram da votação os Deputados Michel Temer, Roberto Magalhães, Luiz Carlos Santos, Antônio Carlos Biscaia, Luiz Eduardo Greenhalgh, Eliseu Padilha, Paulo Magalhães, Vilmar Rocha, Bosco Costa, Paes Landim, Milton Monti, Nelson Proença, Jamil Murad, José Eduardo Cardozo, Nelson Trad, Gonzaga Mota, Vicente Arruda, Luiz Antônio Fleury, Carlos Nader e João Alfredo. O Deputado Sarney Filho absteve-se de votar.

Sala das Comissões, em 10 de maio de 2006.

Deputado **MICHEL TEMER**
Presidente

Deputado **ROBERTO MAGALHÃES**
Relator

**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 157-A, DE 2003
(Apensa 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

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Será instalada, no dia 1º de fevereiro de 2007, Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de revisar a Constituição.

§ 1º O parlamentar mais idoso instalará a Assembléia de Revisão Constitucional no dia 1º de fevereiro de 2007 e dirigirá a sessão de eleição de seu Presidente.

§ 2º Na Revisão Constitucional, as discussões e os encaminhamentos de votação serão feitos em sistema unicameral.

§ 3º A Assembléia de Revisão Constitucional elaborará o Regimento Interno de seus trabalhos.

Art. 2º A Revisão Constitucional, consubstanciada em ato único, será promulgada após a aprovação do seu texto, em dois turnos de discussão e votação, por maioria absoluta de votos de cada Casa integrante da Assembléia de Revisão Constitucional e de referendo popular a ser realizado no primeiro domingo de abril de 2008.

Parágrafo único. A Revisão Constitucional observará o disposto no art. 60, § 4º, desta Constituição, sendo-lhe vedado suprimir ou restringir os direitos sociais e os instrumentos de participação popular previstos no art. 14, incisos I e II, e no art. 61, § 2º.

Art. 3º A Revisão Constitucional terá por objeto as seguintes matérias:

I – a organização dos Poderes;

II – o sistema eleitoral e partidário;

III – o sistema tributário nacional e as finanças públicas;

IV – a organização e as competências das unidades da federação; e

V – o sistema financeiro nacional.

Art. 4º A Assembléia de Revisão Constitucional terá prazo máximo de doze meses de duração, contado da data de sua instalação.

Art. 5º A Assembléia de Revisão Constitucional decidirá sobre a possibilidade de autorização de Revisões periódicas da Constituição, com intervalos não inferiores a cinco anos.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 10 de maio de 2006.

Deputado **MICHEL TEMER**
Presidente

Deputado **ROBERTO MAGALHÃES**
Relator

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

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 exercer 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 assembleia revisora exclusiva. Propõe-se que se faça a autorização da assembleia 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 assembleia 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 consagrados.

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 consequência, 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 Burckhardt:

“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

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)

**Voto em Separado do
Deputado Federal Jamil Murad, na
Comissão Especial que analisa a PEC nº 157, de 2003**

I. A PEC 157, de 2003 e sua tramitação

A Proposta de Emenda Constitucional nº 157, de 2003, visa a convocação de uma Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Esta Assembléia Revisora seria instalada em 1º de fevereiro de 2007 e funcionaria por um ano. A revisão constitucional seria promulgada após a aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta do membros da Assembléia Revisora e deveria observar o disposto no § 4º do art. 60 do atual texto constitucional.

A Comissão de Constituição e Justiça e Redação, aprovou Substitutivo do Relator, o Deputado Michel Temer, no sentido de prever que: a Assembléia Revisora seria instalada no dia 10 de fevereiro de 2007; que a discussão das matérias objeto da revisão seria feita no sistema unicameral; que a revisão seiria consubstanciada em ato único; que seria promulgada “*após aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, por maioria absoluta de votos de cada Casa integrante da Assembléia de Revisão Constitucional e de referendo popular a ser realizado no primeiro domingo de junho de 2007*”; a revisão constitucional observará além do disposto no § 4º do art. 60 da CF, não modificará o Capítulo II do Título II da

CF; que a cada dez anos é autorizada Revisão constitucional nos moldes estabelecidos nesta Emenda Constitucional.

A Comissão Especial, após manifestação do Professor Fábio Konder Comparato, do Professor José Geral do Souza Jr, do então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Nelson Jobim, do advogado Reginaldo Oscar de Castro, representando o Presidente Nacional da OAB, ouviu o Presidente Nacional do PC do B, Senhor Renato Rabelo e os representantes do PL, do PT, do PDT, do PSDB, do PSB, do PV, do PSOL e do PP.

II. O voto do Relator

O Relator da PEC, o Exmo Senhor Deputado Roberto Magalhães apresentou voto favorável à aprovação da PEC 157, de 2003, e das emendas apresentadas à ela e de rejeição da PEC nº 447, de 2005, na forma do Substitutivo por ele apresentado, no qual, além de manter o conteúdo aprovado pela CCJR:

1. mantém a data de instalação da Assembléia Revisora Constitucional, no dia 1º de fevereiro de 2007;
2. prevê que o referendo popular seria realizado no primeiro domingo de abril de 2008;
3. veda à Revisão Constitucional suprimir ou restringir os direitos sociais e os instrumentos de participação popular previstos no art. 14, incisos I e II, e no art. 61, § 2º da CF;
4. sugere que a Revisão Constitucional tenha por objeto as seguintes matérias: I – a organização dos Poderes; II – os sistema eleitoral e partidário; III – o sistema tributário nacional e as finanças públicas; IV – a organização e as competências das unidades da federação; e V – o sistema financeiro nacional;
5. propõe que a Assembléia de Revisão Constitucional decida sobre a possibilidade de autorização de Revisões periódicas, com intervalos não inferiores a cinco anos.

Em síntese, além de considerações doutrinárias, o Relator sustenta a necessidade e a oportunidade da Revisão Constitucional, alegando as seguintes motivações:

1. *“a urgente necessidade de eliminar a insegurança jurídica que se instalou neste País após a Carta de 1988”*;
2. a existência de muitas Propostas de Emendas à Constituição, com cerca de 1000 PECs em tramitação no Congresso Nacional;

O Relator considera que a partir de 1988, o país vive uma *“silenciosa crise institucional”*, embora *“infelizmente muitos não percebem”*.

Relaciona como desafios para se atingir a estabilidade jurídica almejada:

1. o excesso de poder do Poder Executivo;
2. a fragilização da Federação brasileira;
3. o sistema tributário injusto;
4. desconstitucionalização de órgãos e procedimentos.

III. O precedente na Câmara dos Deputados - a PEC 554-A/97

Inicialmente, como bem observou o Presidente Nacional do PC do B, Senhor Renato Rabelo, a posição contrária do PC do B à proposta de Emenda Constitucional visando a convocação de uma Assembleia Nacional Revisora remonta à tramitação da PEC nº 554, de 1997, cuja inclusão na Ordem do Dia aguarda providência da Mesa da Câmara dos Deputados.

A PEC 554-A, de 1997 tem propósito semelhante à PEC 157, de 2003, com o seguinte teor:

1. Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão unicameralmente em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1999, na sede de Congresso Nacional;

2. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição de seu Presidente;

Os trabalhos constituintes ficarão restritos aos artigos 14, 16, 17, 21 a 24, 30, 145 a 162 e conexos, da Constituição Federal;

3. Para efeito do disposto no parágrafo anterior, considerar-se-á matéria conexa a norma constitucional comum àqueles dispositivos, isoladamente ou combinados, em requerimento subscrito por um terço e aprovado por três quintos dos membros da Assembléia;

4. A Assembléia Nacional Constituinte será dissolvida em 31 de dezembro de 1999, salvo se a maioria absoluta dos seus membros decidir prorrogá-la, por uma única vez, por prazo determinado não superior a noventa sessões;

5. As Emendas à Constituição, decorrentes do disposto neste artigo, serão promulgadas depois da aprovação de seu texto em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte;

6. No dia 4 de outubro de 1998, por plebiscito, o eleitorado decidirá sobre a atribuição, aos Membros do Congresso Nacional, dos poderes constituintes de que trata este artigo;

7. O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Emenda Constitucional, expediria as normas regulamentadoras do plebiscito, assegurando-se, inclusive, gratuidade na livre divulgação das posições contrárias ou favoráveis à proposta, por intermédio dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

Contra a tramitação desta PEC nº 554, em 1998 os parlamentares então integrantes da Bancada do PC do B na Câmara dos Deputados, junto com o então Deputado Almino Afonso impetraram no Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança nº 23.127, cujo Relator foi o Exmo Senhor Ministro Néri da Silveira, que em 8 de junho de 1998 submeteu ao Plenário do STF o pedido de concessão de medida liminar, que não foi apreciada por ter predominado o entendimento quanto à conveniência de se contar com a presença de todos os integrantes do Tribunal. Posteriormente, em 26 de junho de 1998, o Tribunal resolveu questão de

ordem suscitada pelo Relator, deliberando nos termos expressos na seguinte Ementa:

“Mandado de Segurança. 2. Pedido de liminar submetido ao Plenário. 3. Inviabilidade de julgamento, pelo excesso de feitos em pauta, antes do recesso de julho. 4. conveniência de colher imediatamente o parecer da Procuradoria Geral da República, possibilitando-se, de imediato, após o recesso, o julgamento definitivo do mérito do mandado de segurança. 5. Questão de Ordem resolvida no sentido da remessa imediata dos autos à Procuradoria Geral da República, para parecer”.

Já em 11 de abril de 2002, considerando que a PEC nº 554, 1997 não havia sido objeto de deliberação e considerando que seu propósito era de realizar a revisão constitucional em 1999, o Min. Néri da Silveira entendendo que o Mandado de Segurança perdera seu objeto, julgou-o prejudicado, *“sem prejuízo, à evidência, de os ora impetrantes, na eventualidade de renovar-se proposta semelhante, poderem requerer outro mandado de segurança”.*

Agora, a hipótese aventada pelo Min. Néri da Silveira poderá vir a ser concretizada, caso prossiga a tramitação da PEC nº 157/2003.

IV. Considerações sobre a inaplicabilidade do exemplo da EC 26, de 1985 e sobre o não cabimento de Revisão Constitucional

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 fugisse 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.

Embora não tenha ocorrido no Brasil em 1985, historicamente, somente quando ocorrem rupturas profundas na ordem política instituída é que as Assembléias Constituintes são convocadas.

Essas rupturas se verificam as mais das vezes violentamente, através de lutas armadas, havendo, no entanto, exemplos de rupturas caracterizadas pela ausência de choques sangrentos, embora com movimentação de tropas, como tem acontecido habitualmente no Brasil.

No caso da EC 26, de 1985, deve-se atentar para o fato de que o país estava submetido a grave e clamoroso reclamo popular, no sentido de que se rompesse com os parâmetros institucionais, constitucionais e legais impostos pelo regime militar, que com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, mesmo que por voto indireto, do colégio eleitoral representado pelo Congresso Nacional.

Daí que esta relevante circunstância política e histórica elimina o argumento formalista dos defensores da Revisão Constitucional, sob a alegação de que a Constituinte de 1987 e 1988 resultou de Emenda Constitucional.

O chamamento do titular do poder constituinte originário para escolher seus representantes tem ocorrido em momentos de efetiva transição, de ruptura (ainda que violenta) de um ordenamento jurídico-institucional necrosado para um outro novo que atenda aos clamores de mudança da nação.

Inexistentes os requisitos para convocação do titular do poder constituinte originário, não há como se admitir a possibilidade do poder constituinte derivado instituir novas formas de modificação da Constituição como a revisão, que somente foi prevista pelo constituinte de 1988 para uma única vez.

Caso a intenção do constituinte fosse adotar o instituto da revisão constitucional, como mecanismo privilegiado e permanente de alteração do texto constitucional, certamente não disporia que esta revisão dar-se-ia uma única vez, conforme o estabelecido no art. 3º do ADCT.

Ao contrário, este poder constituinte originário de 1987/88 estabeleceu clara e expressamente como 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, para ser realizada, conforme mencionado anteriormente uma única vez, após cinco anos da promulgação da Constituição Federal, pelos membros do Congresso Nacional.

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 social.

No entanto, para que esta mudança se efetive, o mesmo constituinte originário optou por estabelecer mecanismos rígidos, como forma de resguardar a estabilidade do ordenamento jurídico.

Como bem leciona José Afonso da Silva:

“A rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal. Da rigidez emana, como primordial consequência, o princípio da supremacia da constituição, que no dizer de Pinto Ferreira, ‘é reputado como uma pedra angular, em que assenta o edifício do moderno direito político’. Significa que a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os

poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos.”¹.

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. A essência desse poder é que a própria Constituição determina o órgão e maneira como ocorrerá sua reforma ou transformação. Nesse prisma, três atributos o particularizam:

- a) O Poder Constituinte constituído (Poder de reforma) encontra sua legitimidade na legalidade de sua função reguladora pela própria Constituição. A autoridade deriva da própria Constituição que vai reformar;
- b) A base de sua eficácia é o respeito ao direito existente e às formas legais estabelecidas, mais do que sua legitimidade importa falar em sua legalidade;
- c) Ocorre uma situação de supra-ordenação e subordinação com o direito estabelecido.

V. As inconstitucionalidades das Propostas de Emenda Constitucional que visam convocar uma Assembléia Nacional Revisora

1. Quanto à limitação material ao poder de reforma da norma constitucional sobre:

- a) o titular do poder de emenda;***
- b) o procedimento para alterar o texto constitucional***
- §§ 2º e 3º do Art. 60 da CF

¹ pág. 46 e 47, Curso de Direito Constitucional Positivo, 8ª edição, Edit. Malheiros

A PEC 157/2003, como a PEC 447/2005 e a PEC nº 554/97, não têm como ser submetidas à deliberação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem afrontar as vedações constitucionais relativas à alteração da Constituição Federal.

O principal objetivo destas Propostas de Emendas à Constituição, resume-se a possibilitar a redução do quorum qualificado de três quintos, previsto no § 2º do art. 60 da CF.

Dessa forma, no caso da PEC nº 554/97, busca-se facilitar a implementação da reforma política (arts. 14, 16 e 17), da distribuição de competência entre os entes federativos (21 a 24 e 30), da reforma tributária (arts. 145 a 162), e dos dispositivos conexos àqueles.

Já as PECs 157/2003 e 447/2005, pretendem viabilizar as condições para a modificação de praticamente todo o texto constitucional, em que pese admitam excluir da revisão, as cláusulas pétreas relacionadas no § 4º do art. 60 da CF e os direitos sociais, ou, nos termos do Substitutivo do Relator, restringindo a Revisão às hipóteses previstas no art. 3º do seu Substitutivo.

Estas PECs consistem em expedientes ilegítimos e inconstitucionais destinados a favorecer a modificação do texto constitucional em relação a temas cuja obtenção de apoio de três quintos dos parlamentares em cada uma das duas Casas Legislativas, em dois turnos de votação, conforme determina expressamente o § 2º do art. 60 da Constituição Federal, tem se revelado muito difícil para a maioria parlamentar das forças políticas interessadas nestas mudanças.

A doutrina constitucional, conforme esclarece o Prof. José Afonso da Silva, sistematiza as limitações do poder de reforma nos seguintes três grupos: temporais, circunstanciais e materiais. Quanto às

limitações materiais, também é ampla a orientação doutrinária, no sentido de serem explícitas e implícitas².

Ainda de acordo com José Afonso da Silva, a Constituição:

“...ampliou o núcleo explicitamente imodificável na via da emenda, definindo no art.60, § 4º, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; os direitos e garantias individuais.

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: ‘fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação..., ou o habeas corpus, o mandado de segurança...’. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, ‘tenda’ (emendas tendentes, diz o texto), para a sua abolição.

Assim, p.ex., a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado. Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação de Poderes

Quanto às limitações materiais implícitas ou inerentes, a doutrina brasileira as vinha admitindo em termos que foram bem expostos por Nelson de Sousa Sampaio. Há, no entanto, uma tendência a ampliar as hipóteses de limitações materiais expressas que, por certo, tem a conseqüência de não mais reconhecer-se a possibilidade de limitações materiais implícitas. É caso, p. ex., da

²

págs. 60, in **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 8ª edição, Edit. Malheiros

*Constituição portuguesa que arrolou como limites materiais de sua revisão enorme relação de matérias (art.290). Assim também, quando a Constituição Federal enumera matérias de direitos fundamentais como insuscetíveis de emendas, há de se tomar essa postura como inadmitindo hipóteses de limitação implícita. Todavia, **das quatro categorias de normas constitucionais que, segundo Nelson de Sousa Sampaio, estariam implicitamente fora do alcance do poder de reforma, as três seguintes ainda nos parece que estão, por razões lógicas, como sejam: se pudessem ser mudadas pelo poder de emenda ordinário, de nada adiantaria estabelecer vedações circunstanciais ou materiais a esse poder. São elas:***

I - ‘as concernentes ao titular do poder constituinte’, pois uma reforma constitucional não pode mudar o titular do poder que cria o próprio poder reformador;

II - ‘as referentes ao titular do poder reformador’, pois seria despautério que o legislador ordinário estabelecesse novo titular de um poder derivado só da vontade do constituinte originário;

III - ‘as relativas ao processo da própria emenda’, distinguindo-se quanto à natureza da reforma, para admiti-la quando se tratar de tornar mais difícil seu processo, não a aceitando quando vise a atenuá-lo.’³

Por se tratar de emenda tendente a atenuar temporariamente as normas constitucionais relativas ao processo legislativo de emenda à Constituição, não se pode continuar permitindo sua tramitação, por significar a possibilidade real de vir a ser submetida à deliberação.

Michel Temer, ao menos enquanto professor de Direito Constitucional também entendia que:

“...é proibição implícita aquela atinente ao procedimento de criação da norma constitucional, em nível derivado. Isto porque o

³ ob.cit., págs.61/62

*constituente estabeleceu procedimento rígido para a reforma e em grau determinado. **Não pode o órgão a quem se atribuiu a competência reformadora modificar o critério de rigidez estabelecido pelo legislador constituinte***⁴.

Analisando o tema relativo à reforma da Constituição, o Prof. Paulo Bonavides observa que:

*"Do sistema de Constituições rígidas resulta uma relativa imutabilidade do texto constitucional, a saber, uma certa estabilidade ou permanência que traduz até certo ponto o grau de certeza e solidez jurídica das instituições num determinado ordenamento estatal"*⁵.

Prosseguindo em sua análise o eminente constitucionalista do Ceará anota ainda que:

*"O poder de reforma constitucional exercitado pelo poder constituinte derivado é por sua natureza jurídica mesma um poder limitado, contido num quadro de **limitações explícitas e implícitas**, decorrentes da Constituição, a cujos princípios se sujeita, em seu exercício, o órgão revisor"*⁶.

O Exmo Sr Ministro Carlos Velloso, ao votar no julgamento do pedido de medida cautelar na ADI 981-8 PR observa a existência de outras limitações que não apenas as relacionadas no § 4º do art. 60 da CF, porém, sem avançar no tema, assinala o seguinte:

"Penso que é possível a revisão, observadas, entretanto, as limitações materiais ao poder constituinte derivado, inscritas no art. 60, § 4º, da Constituição e, ainda, outras limitações que decorrem da teoria geral da Constituição, o que já tive a oportunidade de expor neste Plenário e em votos que proferi noutras ocasiões"

⁴ págs.36 in **"Elementos de Direito Constitucional"**, 12ª edição, Edit. Malheiros

⁵ pág.173, in **Curso de Direito Constitucional**, 6ª edição, Edit. Malheiros

⁶ ob. cit. pág.175 – grifo dos impetrantes

No que se refere às limitações materiais implícitas ou tácitas, Bonavides assevera entendimento idêntica ao adotado por José Afonso da Silva, nos seguintes termos:

“O poder de reforma constitucional exercitado por um poder constituinte derivado, sobre ser um poder sujeito a limitações expressas do gênero daquelas acima expostas, é também um poder circunscrito a limitações tácitas, decorrentes dos princípios e do espírito da Constituição.

*Essas limitações tácitas são basicamente aquelas que se referem à extensão da reforma, **à modificação do processo mesmo de revisão e a uma eventual substituição do poder constituinte derivado pelo poder constituinte originário**”⁷.*

Analisando “a questão da revisibilidade do sistema de revisão”, muito relevante no contexto constitucional Português, por ter a possibilidade de periódicas revisões constitucionais, e consistente, em última análise, no cerne da questão objeto desta Comissão Especial, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira alinham-se no mesmo entendimento do ilustre constitucionalista Paulo Bonavides:

“Trata-se de um dos problemas mais complexos da teoria da revisão constitucional. Consiste em saber se o sistema de revisão constitucionalmente estabelecido pode ser ele próprio revisto, isto é, se as normas de revisão podem ser alteradas por uma lei de revisão, ou se, pelo contrário, constituem limites inultrapassáveis ao poder de revisão constitucional.

O problema coloca-se mais freqüentemente a propósito das normas sobre limites materiais de revisão (art.288º), mas ele surge igualmente em relação às restantes normas sobre a revisão, desde logo, aquelas que definem o órgão competente para a revisão, que exigem o decurso de determinado período de tempo para haver nova revisão (art.286º-1), ou que prescrevem

⁷

ob. cit. pág.178

maiorias particularmente qualificadas para a aprovação de leis de revisão (art.286º-1).

A relevância da questão surge flagrantemente quando se tiver em conta que, a admitir-se a livre revisibilidade das próprias normas constitucionais sobre a revisão, teria de aceitar-se, no limite, a possibilidade de supressão de todas as normas sobre a revisão, tornando a Constituição absolutamente flexível, alterável em qualquer momento e em qualquer das suas normas, mediante lei sem outros requisitos que não os das leis ordinárias. Os requisitos e os limites de revisão sê-lo-iam apenas enquanto existissem, isto é, apenas enquanto não fossem revistos e suprimidos ou alterados por uma lei de revisão. Naturalmente, as coisas serão diferentes, se entre os limites materiais da revisão se houverem de contar os princípios fundamentais do próprio sistema de revisão, designadamente, a reserva parlamentar, o esparcamento temporal e a exigência de maioria qualificada. Ora, como o elenco dos limites expressos de revisão (art.288º) não menciona o próprio sistema de revisão, este só poderá ter-se por garantido, a título de limite material implícito”⁸

O fato de o constituinte derivado propor norma constitucional transitória destinada à convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, com restrições temáticas e temporais, caracteriza apenas a tentativa de burlar as regras constitucionais para a reforma do texto constitucional.

Conforme já fora assinalado, o poder constituinte originário não tem limites ou condicionamentos ao seu exercício. Além disso, o poder constituinte originário decorre de circunstâncias políticas e sociais ensejadoras da necessidade de modificação de toda a organização estatal. Embora historicamente o poder constituinte originário tenha surgido no contexto de rupturas institucionais, a Constituinte brasileira de 1987/88 resultou

⁸ pág.300, in **Fundamentos da Constituição**, 1991, Coimbra Editora

de convocação pacífica, porém decorrente de grave necessidade de recomposição democrática da organização estatal.

O teor da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985 revela que a Assembléia Nacional Constituinte, apesar de não ter sido convocada com finalidade exclusiva, não teve qualquer limitação temática ou prazo para seu funcionamento. Constituída por cinco artigos, dois deles tratam de condições jurídico-políticas para a realização da constituinte, ou seja, a anistia a servidores públicos e sobre regras de inelegibilidades. O art.2º referia-se à instalação da Constituinte pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. A rigor, os arts. 1º e 3º tratavam especificamente do poder constituinte, referindo-se aos membros, à data do início dos trabalhos, à promulgação, ao quorum de deliberação e aos turnos em regime unicameral.

Registrando o entendimento doutrinário sobre a natureza jurídica do poder constituinte, Celso Ribeiro Bastos comenta:

“O Poder Constituinte é aquele que põe em vigor, cria, ou mesmo constitui normas jurídicas de valor constitucional.

.....

‘O Poder Constituinte só é exercitado em ocasiões excepcionais. Mutações constitucionais muito profundas marcadas por convulsões sociais, crises econômicas ou políticas muito graves, ou mesmo por ocasião da formação originária de um Estado, não são absorvíveis pela ordem jurídica vigente. Nesses momentos, a inexistência de uma Constituição (no caso de um Estado novo) ou a imprestabilidade das normas constitucionais vigentes para manter a situação sob a sua regulação fazem eclodir ou emergir este Poder Constituinte, que, do estado de virtualidade ou latência, passa a um momento de operacionalização do qual surgirão as novas normas constitucionais.

.....

Três são os caracteres essenciais do poder constituinte, segundo Georges Burdeau: é inicial, porque nenhum outro poder existe

acima dele, nem de fato nem de direito, exprimindo a idéia de direito predominante na coletividade; é autônomo, porque somente ao soberano (titular) cabe decidir qual a idéia de direito prevalente no momento histórico e que moldará a estrutura jurídica do Estado; é incondicionado, porque não se subordina a qualquer regra de forma ou de fundo. Não está regido pelo direito positivo do Estado (estatuto jurídico anterior), mas é o mais brilhante testemunho de um direito anterior ao Estado. Para Burdeau seria paradoxal recusar a qualidade jurídica a um poder mediante o qual a idéia de direito se faz reconhecer e, por consequência, se impõe no ordenamento jurídico inteiramente.

.....

O poder constituinte originário sempre cria uma ordem jurídica, ou a partir do nada, no caso do surgimento da primeira Constituição, ou mediante a ruptura da ordem anterior e a implantação revolucionária de uma nova ordem. O poder reformador apenas modifica a Constituição”⁹.

Ao julgar a medida cautelar requerida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.722-0, ocorrido em 10 de dezembro de 1997, na qual o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB arguiu a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 05, de 24 de julho de 1995, do Estado do Tocantins, que prevê a possibilidade da Constituição Estadual ser revista por proposta de um terço dos membros da Assembleia Legislativa, discutida e votada em turno único, considerando-se aprovada a emenda que obtivesse a maioria absoluta dos votos dos membros da Assembleia Legislativa, dentre outras medidas, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos decidiu suspender cautelarmente a referida Emenda Constitucional do Estado do Tocantins.

⁹ págs.19,24 e 29, **Curso de Direito Constitucional**, 17ª edição, Edit. Saraiva

Por sua vez, o Exmo Sr Ministro Marco Aurélio, Relator do Processo sintetiza bem a decisão do Supremo Tribunal Federal, na Ementa que acompanha seu voto, já liberado para a formação do Acórdão:

*“REVISÃO CONSTITUCIONAL – CARTAS ESTADUAIS. Ao primeiro exame concorrem o sinal do bom direito, o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo estadual e a conveniência de suspensão no que, mediante emenda constitucional aprovada por assembléia legislativa, previu-se a revisão da Carta local, estipulando-se mecanismo suficiente a torná-la flexível, ou seja, jungindo-se a aprovação de emendas a votação em turno único e por maioria absoluta. **Ao Poder Legislativo, Federal ou Estadual, não está aberta a via da introdução, no cenário jurídico, do instituto da revisão constitucional**”.*

2. Revisão de normas conexas e o abalo à segurança jurídica do país

A gravidade desta alteração é tal, que a consciência jurídica nacional manifestou-se contrariamente a este propósito, como revela a **“Declaração de Brasília”**, do **“Colégio de Presidentes Seccionais da OAB”**, reunido em Brasília, nos dias 20 e 21 de abril de 1998, onde firma:

“...posição irrenunciável de oposição à intempestiva proposta de uma ‘revisão constitucional’ caracterizadora da ruptura do sistema vigente, com impacto de verdadeiro golpe contra a Constituição e as instituições”.

A relevância desta manifestação indica como o princípio da segurança jurídica vem sendo abalado, em especial, em razão de que a dita **“Assembléia Nacional Revisora”**, poderá, conforme prescreve o § 3º do art. 75 do ADCT, acrescido pela PEC em tela, nos termos do Substitutivo apresentado pelo Relator da Comissão Especial alterar outros dispositivos constitucionais caso sejam considerados matéria conexa, entendida esta como:

“...a norma constitucional comum àqueles dispositivos, isoladamente ou combinados, em requerimento subscrito por um terço e aprovado por três quintos dos membros da Assembléia”.

Esta genérica previsão pode fazer com que toda a Constituição trazida ao mundo jurídico pelo legislador constituinte originário possa ser desfigurada, mormente por tratar-se o ordenamento constitucional, de um sistema normativo, cuja conexão entre as normas e seus princípios estão muito presentes. E o que é mais grave: uma nova Constituição possa ser escrita, por via oblíqua, transversa, em verdadeira fraude ao trabalho do Legislador Constituinte.

A matéria é de extrema delicadeza, porque põe em suspensão e estado de incerteza todas as instituições. Deveras, 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.

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.

Resguardar a Constituição em todo o 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.

Com este papel estabilizador, não pode a Constituição ser alvo de quase total reformulação de seus preceitos normativos, em tão curto espaço temporal e sem relevantes motivos. Afinal, seu texto não é brinquedo do qual se disponha desmotivadamente.

A esse respeito, escreve com muita propriedade 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”.

Nesse aspecto, Walter Burck – Hardt citado por Konrad Hesse observa:

“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”. (pág. 22, A Força Normativa da Constituição, Porto Alegre, Fabris, 1991)

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” (ob.cit.)

Sendo assim, 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.

Como resulta evidente dessas considerações, os danos emergentes desse processo são irreversíveis e irreparáveis, lesando a ordem jurídica e os demais valores constitucionalmente consagrados e protegidos.

Se para afrontar o texto constitucional determinados interesses políticos esforçam-se em arregimentar uma discutível e momentânea maioria qualificada de três quintos, é certo que estes mesmos interesses poderão ampliar o âmbito das modificações constitucionais. Dessa forma, o país passa a viver em profunda insegurança sobre quais normas os constituintes revisores considerariam matéria conexa aos artigos relacionados no § 2º do art. 75 do ADCT acrescido pela Proposta de Emenda Constitucional em questão.

3. Inversão de propósitos como justificativa à Revisão

A alegação do em. Relator no sentido de que a Revisão Constitucional seria um imperativo para eliminar uma suposta “*insegurança jurídica*” decorrente do texto constitucional, em razão de sua alegada extensão e detalhamento, sendo evidências a quantidade propostas que visam emendá-la, ou mesmo a quantidade de Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas no Supremo Tribunal Federal consiste em diagnóstico e remédio equivocados.

Da mesma forma, não existe qualquer crise institucional no país e muito menos de natureza “*silenciosa*”, se é que poderia existir uma “*silenciosa crise institucional*”.

O que efetivamente gera insegurança jurídica é a incerteza dos cidadãos quanto às normas infra-constitucionais. A constante alteração de leis e atos regulamentares, sem a necessária e correta consideração ao que estabelece o texto constitucional enseja a natural insegurança jurídica.

Diante desta consideração, a questão central não consiste em modificar a Constituição, mas valorizá-la e com isso respeitá-la.

Os aperfeiçoamentos, que naturalmente o tempo e a experiência indicam como necessários podem e devem ser implementados pelo sistema constitucionalmente previsto de reforma, nos termos previstos no art. 60 da CF.

Os Poderes da República e as instituições públicas estão funcionando regularmente. Não existe ameaça de qualquer abalo institucional. O País não está sequer ameaçado por agressões externas, ou convulsões intestinas.

O que efetivamente existe, o disposto no art. 3º do Substitutivo do Relator revela é a dificuldade das forças políticas no país no sentido de encontrarem uma sólida maioria que possibilite reformar o texto constitucional nos dispositivos que disponham sobre o pacto federativo, sobre a reforma política e partidária desejada, um novo sistema tributário e financeiro.

Se efetivamente, como bem analisou o Presidente do PC do B, Senhor Renato Rabelo, em sua manifestação na Comissão Especial, existe interesse de várias forças políticas e sociais em se proceder a alteração profunda do texto constitucional em vigor, seria mais adequado conclamar-se a todos para que se manifestem neste sentido, procedendo-se debates no país, de forma que o povo brasileiro, por intermédio de suas expressões organizativas possa analisar a questão e se manifestar sem

prejuízo de eventuais consultas plebiscitárias sobre o cabimento ou não de se convocar, porém uma Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana.

Com efeito, necessário se faz resolver, como preliminar, se o titular do poder do Estado Brasileiro quer que se proceda a uma modificação ampla e geral do texto constitucional.

Enquanto esta vontade não estiver expressa de forma inequívoca, a única forma de se proceder a modificação do texto constitucional em vigor consiste na sua reforma, nos termos previstos no art. 60 da Constituição em vigor.

4. Plebiscito ou Referendo para a Assembléia Nacional Revisora é fraude ao poder constituinte

O referendo e plebiscito consistem em modalidades de consultas à soberania popular, prevista nos incisos I e II do art. 14 da Constituição Federal que conforme é bem observado por José Afonso da Silva pode:

“...ser utilizado pelo Congresso Nacional nos casos que este decidir seja conveniente, mas já também indicado em casos específicos, para a formação de novos Estados e de novos Municípios (art.18, § § 3º e 4º)” (ob.cit. 10ª edição pág. 142).

O plebiscito, como o referendo, representam institutos constitucionais destinados a implementar a participação popular nas decisões estatais. No entanto, estes valiosos mecanismos de exercício direto do poder estatal, conforme expresso no parágrafo único do art. 1º da Constituição, não se prestam à violação deste mesmo texto constitucional.

Tratando-se de possibilidade prevista no texto constitucional, sua efetivação será tão legítima e válida, na medida em que a consulta nele prevista esteja adequada aos parâmetros constitucionais.

Invocar a participação popular como meio de legitimação de uma afronta a uma norma constitucional limitada ao poder de reforma representa inegável vício de inconstitucionalidade.

Como que analisando esta hipótese, especialmente no que se refere ao expediente da convocação do plebiscito, o Prof. Paulo Bonavides lembra o precedente ocorrido na França e comenta:

“A seguir, levanta-se a questão de saber se o poder revisor é competente para modificar o próprio sistema de revisão. Colhe-se a esse respeito uma resposta negativa da maioria dos publicistas, uma vez que consentir na possibilidade dessa alteração seria conferir ao poder constituinte derivado características que ele não possui de poder constituinte originário. Dotado de competência ilimitada e soberana, esse último poder é o único com faculdade legítima de alterar o procedimento reformista.

....

*A controvérsia suscitada a esse respeito mostra os defensores da resposta afirmativa acostados a um argumento aparentemente lógico: o de que quem pode o mais pode o menos. Em verdade, porém, o emprego de tal método viola a Constituição, assim na forma como no espírito, porquanto transgride as regras estabelecidas de convocação do poder constituinte, havendo nesse caso uma singular modalidade de **‘fraude ao poder constituinte’**. Foi aliás o que aconteceu na França durante a reforma constitucional de outubro de 1960, em que o General Charles de Gaulle, ao invés de ater-se à letra do artigo 89 da Constituição, valeu-se de um processo de revisão diferente do que ali fora previsto, dando, porém, a impressão de proceder legitimamente, por haver recorrido ao povo, fonte da soberania e titular do poder constituinte originário” (ob. cit. págs.179/180 – grifo dos impetrantes).*

Com efeito, a manifestação popular não teria o condão de legitimar a alteração de norma imodificável, por tratar-se de limite material.

A soberania popular jamais pode ser envolvida em conclamação destinada a consagrar uma violência aos parâmetros normativos e à sistemática constitucional. Seria, como bem ressaltou o Prof. Paulo Bonavides, inegável “***fraude ao poder constituinte***”.

VI. Denúncia à nação: a destruição do Estado constitucional pela Emenda do Plebiscito e da Constituinte

Por fim, considerem-se os termos da Carta aberta do Professor Paulo Bonavides ao Deputado Almino Affonso, sob o título “*Denúncia à nação: a destruição do Estado constitucional pela Emenda do Plebiscito e da Constituinte*”¹⁰.

Neste documento, este eminente constitucionalista pátrio analisa pormenorizadamente o conteúdo da Proposta objeto desta impetração, revelando a impressionante gravidade das conseqüências que advirão de sua eventual aprovação.

Por afrontar diretamente o art. 60 da CF, o Prof. Bonavides observa que:

“E o art. 60 funciona como as colunas do templo. Se ele cair, cai a Constituição toda. Não havia pois como fazer objeto de deliberação a admissibilidade de tão infame Proposta de Emenda à Constituição”.

Este documento constitui, na realidade verdadeiro libelo contra a proposta e por seus relevantes, precisos e contundentes

¹⁰ Págs. 86 à 102, in “Do País constitucional ao País Neocolonial (A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional)”, Editora Malheiros, 1999

argumentos contra a ameaça que pesa contra o país, os impetrantes requerem que sejam considerados parte integrante de seus fundamentos.

VII. Conclusão

Do exposto, Voto no sentido de rejeitar a PEC nº 157, de 2003, com as emendas a ela apresentadas, bem como a PEC nº 447, de 2005, por inconstitucionalidade e por inadequação aos fins colimados.

Sala das Comissões, 19 de abril de 2006

Deputado Jamil Murad
PC do B - SP



**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER A
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 157-A, DE 2003**

**Convoca Assembléia de Revisão
Constitucional e dá outras
providências.**

Autores: Deputado Luiz Carlos Santos e outros
Relator: Deputado Roberto Magalhães
Voto em Separado: Deputado Alceu Collares

I – DO RELATÓRIO

A propositura original em tela, de autoria do deputado Luiz Carlos Santos e outros, objetiva *“instituir regime especial de reforma da Constituição, ofertando ao país nova oportunidade de proceder tão necessária profilaxia constitucional. 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.”*

Ademais, propugna a Proposta de Emenda à Constituição sob análise, que a “Assembléia de Revisão” será instalada em 1º de fevereiro de 2007, com duração máxima de doze meses, composta por deputados e senadores, que observarão dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta de seus membros. (arts. 1º, 2º e 3º)

E concluem os autores da propositura em sua justificativa: *“Trata-se da verdadeira reforma política de que o país necessita.”*

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o proposta foi admitida, em 10 de agosto de 2005, na forma do Substitutivo apresentado pelo Senhor Relator, deputado Michel Temer, com as seguintes alterações:

Artigo 1º

Ao dispositivo foram acrescentados os §§ 1º, 2º e 3º.

No § 1º, dispondo que caberá ao parlamentar mais idoso instalar a Assembléia de Revisão Constitucional no dia 1º de fevereiro de 2007, bem como presidi-la na sessão de eleição de seu presidente.



No § 2º, prevendo que a discussão da matéria objeto de revisão será feita no sistema unicameral.

No § 3º, atribuindo à Assembléia de Revisão Constitucional a elaboração do Regimento Interno de seus trabalhos.

Artigo 2º

Neste dispositivo além das alterações quanto à redação, é acrescentada a expressão “(...) e de referendo popular a ser realizado no primeiro domingo de junho de 2007.”

No parágrafo único do dispositivo, além da obrigação de não ferir as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CF/88), é acrescentada a expressão “(...) e não modificará o seu Título II, Capítulo II.” *in fine*.

Artigo 3º

Alteração de adequação redacional.

Artigo 4º

O presente dispositivo foi acrescentado na íntegra, com a seguinte redação:

“Art. 4º. A cada dez anos é autorizada Revisão Constitucional nos moldes estabelecidos nesta Emenda Constitucional.”

Artigo 5º

Reproduz o art. 4º da propositura original.

Nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão o exame do mérito da proposição, observando que a esta propositura foi apensada a Proposta de Emenda à Constituição nº 447, de 2005, do deputado Alberto Goldman e outros, versando sobre idêntica matéria, diferenciando-se quanto a exclusividade da Revisão por parte de representantes eleitos tão-somente para este fim.

Nas audiências públicas que instruíram as discussões da matéria, foram valiosas as contribuições de notáveis e renomados brasileiros, como o Presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Nelson Jobim, dos acadêmicos Dr. Fábio Konder Comparato (Universidade de Brasília) e do Prof. José Geraldo de Souza Júnior.

Ao Substitutivo do Senhor Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, foram apresentadas 04 (quatro) emendas: 03 (três) de autoria do deputado Henrique Fontana e 01 (uma) do deputado João Alfredo.

As primeiras três (Emendas de nºs 1, 2 e 3), do deputado Henrique Fontana, visam, respectivamente: alterar a redação do art. 1º e § 1º ; suprimir o § 4º ; e, alterar a redação do art. 2º, todos do Substitutivo da CCJC.

E, finalmente, a Emenda nº 4, do deputado João Alfredo, propõe nova redação ao Substitutivo da CCJC.

É o relatório.

II – DO VOTO EM SEPARADO

O Senhor Relator, deputado Roberto Magalhães, inicia seu voto por afirmar que “*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*”.

E é a partir das palavras iniciais do Senhor Relator da Comissão Especial que discordamos de Sua Excelência, o ilustre deputado Roberto Magalhães. Não descortinamos, no conceito de Poder Constituinte Originário e Constituinte Derivado, retirado do pronunciamento do presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Nelson Jobim, qualquer razão para suscitar polêmica, independentemente da importação ou não dos conceitos supramencionados, até porque para eles (os conceitos) não foi oferecido qualquer outro por parte de seus críticos que não importe em distorções.

Para tanto o Senhor Relator evoca **Emmanuel Joseph Sieyès** (político, escritor e eclesiástico francês, morto em Paris em 1836), em trecho de sua obra “*Qu’est-ce que le tiers État?*”

“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”.

E complementa o Senhor Relator: “*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.*”

O Senhor Relator menciona “novas necessidades”. Necessidades de quem? – Não seriam essas necessidades do Poder Executivo? - Não seriam essas novas necessidades fruto do interesse daqueles que propugnam a “lei do menor esforço” e do oportunismo, presente na justificativa dos próprios autores da propositura, quando no primeiro parágrafo afirmam: *“O alto nível de detalhamento assumido pelo texto constitucional torna, na prática, imprescindível que seja modificada a Constituição a cada governo que se elege. (...) À toda evidência, a Constituição brasileira exacerba da tarefa de impor limites aos poderes públicos, constituindo-se em poderoso instrumento de ingovernabilidade. (...)”*

Não estará este Poder a serviço daquele, encontrando ressonância nos partidos que dão sustentação ao Governo Federal?

A propositura resgata a idéia de um novo “pacto constitucional para 2007” concebida pelo ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 2003. Sequer aqui há autenticidade.

É manifesta a intenção dos signatários da Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, inclusive mencionando que a Constituição Federal de 1988, *“(...) sofreu, até o presente momento, mais de 45 modificações formais. Além das 40 Emendas Constitucionais promulgadas, há também 6 Emendas de Revisão, editadas por ocasião da Revisão Constitucional de 1994. Tudo isso em menos de 15 anos de vigência da Carta. Q. ritmo inflacionário com que se altera a Constituição importa em evidente instabilidade jurídica e em sensível déficit de seu valor e de sua força normativa.”* (grifou-se)

Neste particular concordamos com o Senhor Relator. Não obstante, pretende-se agora, em uma única ação, promover todas as alterações imagináveis, suprimindo garantias, sob os auspícios de fazê-lo em nome do povo brasileiro, inclusive mediante posterior referendo popular. Fazem-no imaginando que nosso povo é esclarecido a ponto de discernir claramente seus contornos políticos e sociais.

Como diz o Prof. **Fábio Konder Comparato**, o referendo popular não convalida a inconstitucionalidade, nem de leis, nem de emendas à Constituição. Ademais, observe-se que a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, em seu art. 2º, § 2º, é clara ao conceituar que *“referendo é convocado com posteridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.”*

Tal leitura, sem margem a erro, permite-nos inferir que ao povo – pouco esclarecido sobre questões de tamanha relevância e complexidade – caberá tão-somente ratificar ou rejeitar algo que desconhece. Se rejeitar, estaremos diante de grande impasse, isto é, por um lado, o Congresso Nacional poderá desconsiderar a “decisão” soberana do povo, ou, acolherá essa decisão contrária, tornando, assim, inócuo todos os doze meses de trabalho de revisão constitucional. Por outro lado, o povo, sem conhecimento das “necessidades” que levaram este Parlamento a promover tantas e tamanhas alterações na

Carta Política - de uma só vez - subtraindo, substituindo e flexibilizando direitos, ratificará tais alterações sem delas ter participado, dando a anuência que tanto buscam os signatários da propositura e articuladores da “Revisão Constitucional”, arrogando-se melhores intérpretes que os constituintes originários que no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – reprise-se, transitórias – estabeleceu que “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.” (grifou-se)

Uma vez mais ressaltamos “a revisão constitucional”, não a primeira revisão, ou uma das revisões, mas tão-somente “a revisão constitucional”. Observe-se que as questões mais relevantes, com grande sabedoria, foram enumeradas logo no início do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Mais uma vez recorremos as palavras do Prof. **Fábio Konder Comparato**, também reproduzidas pelo Senhor Relator, ao lembrar que “*as normas de alteração da ordem de uma constituição representam a garantia de sua vigência e força vinculante. (...) são de interpretação estrita e vinculam todos os poderes constituídos e até mesmo o povo soberano*”.

A norma é clara! – A revisão da Constituição decorridos cinco anos de sua promulgação. Note-se a força das expressões “estrita” e “vinculam”. A primeira, significa: “com exatidão, à risca”; a segunda, significa: “sujeitar, obrigar, eternizar-se, perpetuar-se, imortalizar-se” (Dicionário Aurélio).

Quis o constituinte originário limitar o poder reformador, não somente explicitamente como o faz no art. 60, § 4º, mas também no restante de seu “corpus”, inclusive quanto às regras ao próprio poder reformador.

Para **Nelson de Souza Sampaio**, em sua festejada obra “O Poder de Reforma Constitucional”, estão fora do alcance do constituinte revisor as regras relativas ao processo da própria emenda ou revisão constitucional, sobretudo se for para simplificar as exigências que a Constituição prescreve para sua revisão.

Ao desconsiderar tal princípio insculpido da Carta Política Cidadã de 1988, estará este Parlamento ferindo um dos princípios mais sagrados do Direito, o da segurança jurídica. De tal forma a permitir, sempre que a conveniência e a oportunidade se apresentarem favoráveis, convocar uma “revisão constitucional” e, assim, adequar a Carta Política às dificuldades momentâneas de governabilidade.

Estamos bem acompanhados. Além do autor supra citado, o Prof. **Paulo Benevides** qualificou a iniciativa, de revisão constitucional, como “golpismo”. (Folha de São Paulo, 15/08/2005) Já o Prof. **José Afonso da Silva**, em artigo publicado no mesmo periódico em 13 de agosto de 2005, chamou de “um poder de desconstituição e não de constituição”.

Não justificam os autores, tampouco o Senhor Relator, a “necessidade” até porque não se descortina, após a Constituição de 1988, qualquer ruptura na ordem constituída, muito menos um movimento popular parecido com aquele que precedeu o processo

constituente de 1988, como bem destaca o Prof. **José Geraldo de Souza Júnior**, também citado no relatório do deputado Roberto Magalhães.

Não pode este Parlamento, ao abrigo da frágil argumentação da pluralidade de propostas de emendas à Constituição, buscar justificar uma revisão constitucional, até porque o quorum para deliberação de uma PEC é de três quintos, enquanto na revisão propugnada corresponderá à maioria absoluta de seus representantes. Fossem as quantidades de propostas razão, deveria este Parlamento ser mais cauteloso e cuidadoso na admissibilidade e, no mérito, mais rigoroso na análise, discussão e votação das proposições. Tampouco há que se avocar a interpretação simplista do presidente do Supremo Tribunal Federal quando sustenta que *“todas as constituições brasileiras foram sempre processo de transição, ou seja, não tivemos rompimentos na história brasileira. (...)”*. Esquece o Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro **Nelson Jobim**, parte da história que todos nós gostaríamos de esquecer, em que foram cerceados os direitos democráticos, presos acadêmicos, políticos e lideranças da sociedade civil que expressavam sua indignidade com o regime que tolhia direitos, matava e tortura opositores, e, impunham, por Decretos e pela força das armas, as normas de conduta para toda a sociedade e o bipartidarismo para as agremiações partidárias (um para legitimar o outro).

O Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, bem como os adesistas da tese da revisão sem limites, tal como ora proposta, não escondem suas intenções ao enodar a Carta Política Cidadã de 1988, ao afirmar que *“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, bastava dois turnos por maioria absoluta”*. Se valeu para o passado, com a participação exaustiva do atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, tal argumento é ainda mais verdadeiro para o presente momento.

Se o presidente do Supremo Tribunal Federal não vê problema da perspectiva de votação deste texto, nós, do Partido Democrático Trabalhista – PDT, vemos muitos problemas, que ao contrário da “hiperinflação de princípios constitucionais”, buscam esvaziar nossa Carta Magna.

Tampouco pode resistir a uma simples confrontação a argumentação que *“o propósito da revisão constitucional é permitir uma revisão sistemática do texto constitucional de modo a resolver a questão da avalanche de propostas de emendas em tramitação, que hoje somam mais de mil, na Câmara e no Senado”*, uma vez que não houve, nem há, qualquer sistema de freios para as propostas que continuarão a prosperar, sobretudo, nos próximos governos, com amparo nos mesmos argumentos, sob o subterfúgio de enclausurar num mesmo momento histórico todas as contradições e adversidade de governo que busca, na exceção do passado, sustentáculo para subsistir no futuro.

É no mesmo diapasão que reproduzimos entendimento do Prof. **Eduardo Kroeff Machado Carrion**, em seu estudo “Reforma Constitucional”, solicitado pela Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS), *“Grande parte das propostas de mudança constitucional, algumas já implementadas, parece atingir o ‘núcleo jurídico-político fundamental’ da Constituição de 1988, isto é, seus parâmetros e princípios básicos, caracterizando-se na realidade como propostas de uma nova Constituição sob a aparência de reforma da já existente. Nova Constituição só admissível com novo apelo ao poder constituinte originário. Mais ainda, ao invés de conformar as políticas públicas à Constituição, pretende-se antes de tudo adaptar a Constituição ao projeto neoliberal de alto custo social para sociedade.”*

Mais ainda, o emérito Prof. **Eduardo Kroeff** complementa “Neste contexto, caberia mencionar uma possível fraude à Constituição”, recorrendo a **Georges Burdeau** (in *Traité de Science Politique*, v. IV – Le Status du Pouvoir dans L’État), *verbis*:

“... esta prática ... consiste no seguinte: um governo alçado ao poder através de procedimentos legais faz pressão sobre o órgão de revisão para que este transforme a Constituição ou mesmo estabeleça uma nova. Cedendo a estas injunções, a autoridade revisionista opera a mudança solicitada, dentro das formas constitucionalmente previstas e sem que nenhuma solução de continuidade introduza-se na forma entre o texto antigo e o texto novo pelo qual se exterioriza o sucesso da operação. Uma idéia de direito nova, um poder político novo introduzem-se no Estado através do jogo da revisão implícita ou expressa da Constituição e graças a um desconhecimento evidente do espírito segundo o qual ela tinha considerado sua modificação”.

No mesmo sentido **Pedro de Vega** (in *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*) arremata: *“utilização do procedimento de reforma para, sem romper com o sistema de legalidade estabelecido, proceder à criação de um novo regime político e de um ordenamento constitucional diferente”.*

Não discordamos da preleção do ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, e notável jurista **Paulo Brossard de Souza Pinto**, citado no relatório da Comissão Especial, quando manifesta seu voto na ADI nº 833-1/DF, dizendo que não se deve *“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 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.”* Mas também não podemos aceitar passivamente o uso das palavras desse notável jurista para mitigar e desvirtuar o verdadeiro propósito da presente propositura, isto é, possibilitar a revisão indefinida e sem limites da Carta Política de 1988.

Ademais, nada obsta – pelo contrário – que a Constituição Federal seja emendada pontualmente nas questões que precisam adequar-se à nova realidade, principalmente para assegurar direitos e garantias, desde que justas e devidamente fundamentadas, no rigor pela admissibilidade e na exaustiva discussão (com a participação da sociedade) do mérito.

Revisar a Constituição não significa mudar de Constituição. Além disso, nenhuma similaridade há com o momento da convocação da Assembleia Nacional Constituinte que precedeu a elaboração de nosso Texto Maior, tampouco guarda particularidade com os fatos que a ensejaram ou que a motivaram, muito menos se reduz a sua "conveniência".

É de se perguntar: Conveniência para quem? Quem responde é o próprio Senhor Relator dando anuência à parte da justificativa que acompanha a propositura, isto é, que a nossa Constituição exacerba a tarefa de impor limites aos poderes públicos, constituindo-se em poderoso instrumento de ingovernabilidade. Trata-se, s.m.j., de uma clara defesa da “necessidade e/ou conveniência” do Governo Federal, do Poder Executivo.

Equivocada é, também, a interpretação dos ensinamentos do jurista e constitucionalista **Celso Bastos**, quando citado, em especial no que concerne ao seguinte trecho: *“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.”*

Não vimos na propositura tal consulta prévia (plebiscito), mas uma proposta de referendo popular homologatório totalmente despropositada e sem qualquer fundamento que a sustente. Limitando-se a consideração: *“(...) o referendo é muito mais eficaz do que o plebiscito”*. Trata-se de adequação semântica para legitimar as alterações na Constituição e que, ainda que contrárias ao povo brasileiro, poderão vingar sob a ardileza da submissão à vontade popular. Não será o referendo popular homologatório, proposto pelo deputado **Michel Temer** em seu Substitutivo na CCJC, que irá escoimar da proposta o vício intrínseco do próprio objeto.

Tampouco é aceitável o “argumento de grande valia” do Senhor Relator ao afirmar que a Revisão Constitucional deve-se *“a urgente necessidade de eliminar a insegurança jurídica que se instalou neste País após a Carta de 1988”*.

“Insegurança jurídica”! Nossa Constituição Federal instalou a insegurança jurídica no País? - Que contra-senso! – Para limitarmos a estas palavras nossa indignação quanto a esse falacioso argumento.

Mais uma vez nos socorremos no estudo do Prof. **Eduardo Kroeft** para conformar nosso juízo quanto à revisão constitucional. Diz o emérito Professor: *“Precipitar uma reforma da Constituição pode ser um fato de instabilidade institucional, atingindo ainda mais a supremacia constitucional almejada. Na realidade, os problemas maiores com*

relação à nova Constituição parecem ser, por um lado, sua falta de aplicação, por outro, sua má aplicação, antes de sua eventual reforma. Não só a ausência de regulamentação de inúmeros dispositivos, mas igualmente o atentado ao espírito se não à letra do texto fundamental.” (grifou-se)

Fragilizar nossa Constituição usurpando o Poder do povo por via de seus representantes é que trará não somente insegurança jurídica, mas tornará nossa Constituição “simples folhas de papel”, parafraseando **Ferdinand Lassalle** em sua clássica obra “**A Essência da Constituição**”, decorrente da coação e ameaça de punição por força da instabilidade da ordem social sugerida pelos defensores intransigentes da revisão constitucional.

Em contraposição à citação de **Konrad Hesse** pelos signatários da PEC nº 157/2003, reproduzimos comentário sobre o trabalho deste, de que a tese fundamental de **Ferdinand Lassalle** repousa na assertiva de que “(...) *questões constitucionais não são questões jurídicas, mas sim questões políticas*”.

Indiscutivelmente é ponto decisivo sobre a emblemática e tortuosa discussão interior de **Lassalle** sobre Constituição real (“fatores reais de poder”) e Constituição ideal (escrita).

Observe-se bem nas palavras de **Lassalle** quando discorre sobre o direito. Diz ele: “(...) *o direito dominante (a ordem jurídica) não tem qualquer autonomia. seria um mero instrumento escrito com o objetivo de coagir condutas através da ameaça de punições*”.

Nada mais próximo do presente momento.

Para ele a Constituição de um país expressa relações de poder presentes quando de sua concepção. São os “fatores reais do poder”. É da conjugação desses poderes que resulta, segundo **Lassalle**, a “*Constituição real*” de um país.

E para finalizar essa rápida, mas necessária digressão, com a coerência presente em todo seu pensamento, reproduzimos o seguinte texto, até porque atual e oportuno:

“Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder; a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país vigem e as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social; eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar.” (“A Essência da Constituição”)

É isso que infere-se da defesa eloquente da apologia da revisão constitucional que justificam-na para não “*estancar a enxurrada de mudanças pontuais da Carta, buscando introduzir alterações importantes de forma sistêmica e racional.*” Desconsideram a inconsistência e efemeridade, de supervivência até nova alteração na configuração do Poder, na gestão governamental.

Não vemos na revisão constitucional o arcabouço que pretenda salvaguardar ou avançar nas garantias e direitos insculpidos na Carta de 1988, tampouco a solução para o problema institucional que afirmam existir, muito menos com as reformas pretendidas, ensejando, muito mais, um apego formal à oportunidade.

Sequer é admitida pelo Senhor Relator a mitigação da revisão constitucional tal como sugerida pela Emenda nº 01/06-CE, do deputado Henrique Fontana, rejeitando-a porque “*esvaziaria a Revisão, que ficaria impedida de tratar temas relevantes ... omissis*”.

Tampouco vemos na pretensa crise de governabilidade razões para uma nova Constituição.

De viés, é sugerido como obstrução à liberdade de apresentação de propostas de emenda à Constituição, pós revisão, a imposição, por parte dos constituinte revisores, de um período dentro do qual estas seriam impedidas de tramitar, ou uma sistemática de revisões periódicas. Independentemente da opção que viesse a ser adotada incorreria em prévio juízo de valor dos acontecimentos futuros e dos futuros representantes que ficariam imobilizados independentemente das crises submetidas ou das “necessidades” que hoje movem os interlocutores da revisão constitucional.

Mais ainda, ao facultar poderes constitucionais especiais aos revisores de 2007, estão os signatários da PEC 157-A/2003 ferindo o artigo 16 da Carta Política de 1988, considerando que o mencionado dispositivo prescreve que a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor tão-somente depois de um ano da data de sua vigência, evidenciando-se, com os poderes especiais atribuídos pelo Senhor Relator, estar-se-á alterando o processo eleitoral, inclusive.

Fazemos nossas algumas considerações do Estudo da AJURIS no que respeita:

- a) à agressão ao princípio federativo, ao relativizá-lo com a previsão do sistema unicameral para a discussão da matéria objeto de revisão, mesmo que respeitado, na votação, o bicameralismo;
- b) interpretação restritiva do inciso IV do § 4º do art. 60 da Lei Maior, isto é, dos direitos e garantias individuais, ao prescrever no art. 2º do Substitutivo da Comissão Especial, em seu parágrafo único, que “*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, inciso I e III e no art. 61, § 2º, da mesma Constituição”.

”Deixando de lado o debate doutrinário com relação à exata abrangência dos direitos alcançados pela expressão constitucional ‘direitos e garantias individuais’, o acréscimo propiciado, tanto num caso como no outro, exclui, liminarmente, do leque dos ‘direitos e garantias individuais’ elencados no Título II da Constituição (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), quaisquer ‘direitos e garantias individuais’ porventura consagrados que não estritamente no Capítulo I do Título II da Constituição (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos). Isso para dizer o mesmo, pois poder-se-ia ainda entender que também os direitos coletivos do Capítulo I do Título II da Constituição em nenhuma hipótese constituem “cláusula pétrea”. Assim, tanto o substitutivo do deputado Michel Temer como o parecer do deputado Roberto Magalhães parecem, da mesma forma, atentar contra o inciso IV do § 4º do artigo 60 da Constituição. Melhor teria sido a redação originária da PEC nº 157 de 2003. Mesmo porque, na discussão e votação no plenário da Câmara dos Deputados ou mesmo no Senado Federal, o acréscimo feito poderá facilmente evaporar-se”.

Assim, pelas argumentações supra e, por entendermos que a propositura - seja na forma original, seja na forma do Substitutivo da CCJC com as emendas Modificativas do Senhor Relator da Comissão Especial - não devam prosperar, manifestamos, quanto ao mérito, nossa rejeição às PECs nºs 157-A, de 2003 e 447, de 2005.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado **ALCEU COLLARES**
PDT-RS

COMISSÃO ESPECIAL DE REVISÃO CONSTITUCIONAL

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 157-A/03

Convoca Assembléia de Revisão
Constitucional e dá outras providências.

Autor: Deputado LUIZ CARLOS SANTOS e
outros

Relator: Deputado ROBERTO MAGALHÃES

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO JOÃO ALFREDO (PSOL/CE)

A Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, convoca Assembléia de Revisão Constitucional a ser instalada em 1º de fevereiro de 2007.

Em seu art. 2º, a Proposta define como quorum de aprovação das matérias submetidas à revisão, nos dois turnos de votação, a maioria absoluta dos membros da Assembléia de Revisão Constitucional. A Revisão deverá observar as vedações do § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

A duração do processo revisor será de doze meses.

A Proposta nº 157-A, de 2003, foi objeto de juízo de admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde foi aprovado, por unanimidade, o Substitutivo, da lavra do ilustre Deputado Michel



Temer.

O Substitutivo da CCJC inova, ao agregar ao quorum de maioria absoluta a necessidade do texto de revisão ser submetido a referendo que o confirme. Ele exclui também da revisão o título II e o capítulo II da atual Constituição, referentes aos direitos e garantias individuais e aos direitos sociais. Esse Substitutivo institui revisão constitucional decenal.

À Proposta de Emenda nº 157-A, de 2003, apensou-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 447, de 2005. Essa prevê a mesma data de instalação da assembléia revisora indicada na Proposta original. Estabelece, todavia, o prazo de duas sessões legislativas para a conclusão de seus trabalhos.

Em seu art. 2º, a Proposta dispõe que os constituintes revisores serão eleitos no primeiro domingo de outubro de 2006 para um mandato de dois anos, vedada a eleição para o pleito de 2010.

O número de constituintes será de um quarto do total de membros do Congresso Nacional e será repartido proporcionalmente pelos Estados, garantido o mínimo de um representante por Estado.

A Assembléia Nacional para a Revisão Constitucional promulgará uma única Emenda, aprovada em turno único de discussão e votação, pela maioria dos seus membros. A Proposta resguarda o art. 60, § 4º da Constituição da República.

O Deputado Roberto Magalhães, relator neste Colegiado, apresentou voto favorável à aprovação da Emenda nº 157-A, de 2003, na forma de Substitutivo e rejeitou a Proposta apenas, a PEC nº 447, de 2005. O Substitutivo do Deputado Roberto Magalhães traz algumas inovações em relação à peça aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ele altera a data do referendo, que passa do primeiro domingo de junho de 2007 para o primeiro domingo de abril de 2008. Veda, além da supressão de direitos sociais, suprimir os instrumentos de participação popular previstos nos incisos I e II do art. 14 e no § 2º do art. 61 da Carta Magna. Fixa também as matérias que serão objeto da Revisão, que seriam:

I - a organização dos poderes; II o sistema eleitoral e partidário; III- o sistema tributário nacional e as finanças públicas; IV- a

organização e as competências da unidades da federação; V- o sistema

financeiro nacional. Além disso, a Assembléia Revisora decidirá sobre a possibilidade de autorizar revisões periódicas com intervalos superiores a cinco anos.

VOTO

I

Ao meu ver, tanto a Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, quanto a Proposta apensa, como o Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e o Substitutivo do Relator Roberto Magalhães, neste Colegiado, devem ser rejeitados, pelos argumentos que mostrarei na seqüência.

Aliás, causa perplexidade que matéria tão repudiada no direito, a flexibilização das regras de revisão constitucional, tenha logrado aprovação unânime na douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, como se passou no fatídico dia 10 de agosto de 2005. Recorde-se que a unanimidade não se recomenda em uma Casa de leis, tanto mais a unanimidade contra a Constituição.

O fato de ser pela rejeição da matéria não me impediu de apresentar Emenda Substitutiva global com o intuito de evitar um mal maior, caso a Proposta viesse a prosperar neste Colegiado. Pela Emenda, a Assembléia Revisora somente seria instalada após autorização do povo brasileiro conferida mediante plebiscito; seria mantido o quorum vigente de 3/5; ficaria proibido qualquer retrocesso, sendo vedadas modificações que visem eliminar, diminuir ou restringir qualquer dos direitos e garantias assegurados pelo texto constitucional atual; por fim, as modificações somente entrariam em vigor após aprovadas em referendo. Reitero, todavia, que sou pela rejeição total da matéria.

II

Preliminarmente, devo tecer considerações a propósito do parecer advindo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, da lavra do ilustre Deputado Michel Temer. Seu voto foi flagrantemente irregimental, ao fugir do mero juízo de admissibilidade que lhe competia. Com efeito, agregaram-se, na CCJR, matérias novas à Proposta de Emenda à Constituição, procedimento incompatível com o exame de admissibilidade.

Demais, sendo a nossa Constituição rígida, as regras que dizem respeito à sua reforma devem ser interpretadas rigidamente. A Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, obteve seu apoio, com base na formulação que exibia. Não pode, portanto, a Comissão de Justiça e Constituição e de Cidadania emendá-la a ponto de oferecer outra Proposta à Comissão Especial. Noutras palavras, se para sanar os problemas de constitucionalidade da Proposta, era preciso agregar conteúdos que importassem modificações profundas na Proposta originária, então a Proposta deveria ser considerada inadmissível no nosso sistema. A Proposta que recebeu o apoio dos seus subscritores é que deveria chegar à Comissão Especial. Se, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, se considerou que ela não poderia chegar na sua formulação originária à Comissão Especial, então ela é inadmissível. Do contrário, o que seria absurdo, qualquer Proposta de Emenda à Constituição inadmissível se tornaria admissível, por meio de sua reformulação radical na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Acresce que, observando o histórico de decisões da CCJC, se descobrirá que ela recusa mesmo as menores modificações de forma, no momento do exame da admissibilidade da matéria. Esse fato tem o seu fundamento: o respeito à Proposta apoiada por um quorum concreto qualificadíssimo. O juízo de admissibilidade não é mérito. Eis o que se atropelou, inequivocamente, no parecer do Deputado Michel Temer. Esse agregou à Proposta o referendo, a revisão obrigatória a cada década. Enfim, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se substituiu a esta Comissão Especial, exorbitando, de maneira clara, de suas funções.

A Emenda Substitutiva à PEC nº 157-A, de 2003, apresentada pelo Deputado Michel Temer não é a Proposta originária, a qual

obteve o quorum de apoio de um terço dos membros da Câmara dos Deputados (art. 60, I, da Constituição Federal). Essa comezinha razão, o imperativo constitucional, torna manifesto porque, em sede de Comissão de Constituição e Justiça, não se deve emendar ou, se se preferir, emendar profundamente Proposta de Emenda à Constituição.

Juízo de admissibilidade, sem querer ser tautológico, é juízo de admissibilidade. Ou a matéria é admissível, ou ela é inadmissível. *Tertium non datur*. Não cabe, em sede de Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, produzir modificações substantivas em matéria de Proposta de Emenda à Constituição. Essa é competência indeclinável deste Colegiado, desta Comissão Especial.

III

Ainda a título de objeção preliminar, vale lembrar que as Propostas em exame criam um super-parlamentar, capaz de produzir alterações de vulto na Constituição, mediante o quorum fragilizado da maioria absoluta. Evidentemente, tal fato deveria ter influência sobre a escolha dos representantes do povo, caso prosperasse. Ora, como a Assembléia revisional deveria ser instalada em primeiro de fevereiro de 2007, estaríamos a menos de um ano da possibilidade dessa instalação. O art. 16 da Constituição Federal dispõe a propósito:

“Art. 16 A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

A eleição de novos constituintes, com poderes originários, teria impacto enorme no processo eleitoral. Desse modo, até por esse motivo, por estarmos a menos de um ano da instalação da Assembléia Revisional, as Propostas em exame devem ser arquivadas. Afinal, o que é a convocação de uma constituinte na vida de qualquer país, senão o acontecimento eleitoral da mais alta importância? Acolho aqui esse contributo ao debate, que nos foi trazido pelo eminente Deputado Alceu Collares, à página nove de seu douto voto em separado.



IV

A Proposta em análise encerra, de fato, uma ruptura com a ordem constitucional vigente. Ela avilta as regras de revisão constitucional, rebaixando o quorum constitucionalmente previsto. A Proposta nos oferece uma nova Assembléia Constituinte.

Ora, as constituições democráticas, os documentos realmente dignos desse nome, nascem de ampla intervenção da sociedade, que passa a exigir um novo ordenamento político. O ilustre Professor José Geraldo de Souza Júnior, em audiência pública nesta Comissão, chamou a atenção para o fato mais grave da reforma constitucional introduzida pela PEC 157-A, de 2003: a sua total ausência de legitimidade. **In casu**, o que se observa é mera manobra parlamentar, sem o legitimador conteúdo da intervenção do povo soberano. Inexiste, no caso, a emergência de um novo poder constituinte material, isto é, de um novo “ poder de autoconformação do Estado segundo certa idéia de direito”, que exigisse um novo poder constituinte formal, a assembléia constituinte. (Miranda, Jorge, Manual de Direito Constitucional, v, II- Introdução à Teoria da Constituição, Coimbra, Coimbra Editora Limitada, 2ª edição, 1983, pp. 62/63)

É verdade que a emenda remete a referendo o que a Assembléia Revisora vier a estatuir, fórmula que o relator na Comissão de Constituição e Justiça encontrou para, ao seu ver, contornar a flagrante inconstitucionalidade do aviltamento do quorum:

“Reconheço - diz ele - 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 da emenda.”

“Confesso que - continua o Deputado Michel Temer - 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 de revisão tal como posta no projeto ora em exame.”

Esse excerto do parecer à Comissão de Constituição de

Constituição e Justiça e de Cidadania parece-me importante, pois ele reconhece a inadmissibilidade da matéria, ainda que pense contorná-la com o recurso ao referendo. Essa alteração de mérito é profunda e o exame na CCJC não a autorizava, como já sublinhei. Demais, ela não convalida o equívoco.

Não se pode convalidar o referendo no caso em tela. Por quê? Porque a emenda nº 157-A, de 2003, alterada pelos Substitutivos do Deputado Michel Temer e do Deputado Roberto Magalhães, remete a referendo o produto da revisão constitucional, como forma de compensar o rebaixamento do quorum revisor. Enfim, confessa-se que o aviltamento do quorum é gravíssimo e se busca legitimar o seu produto com o recurso à intervenção do povo soberano. Em nenhum momento, porém, se questionou a legitimidade da própria emenda nº 157- A, de 2003, e sequer se cogitou de submetê-la ao escrutínio da vontade popular antes da atuação do congresso revisor, o que, convenhamos, seria muito mais lógico, se o objetivo fosse, de fato, ouvir o titular do poder constituinte, o povo. Poder-se-ia mesmo recorrer a plebiscito para discutir a matéria. Verdade que, para não padecer absolutamente de ilegitimidade, a Proposta já deveria trazer, **ab ovo**, a previsão da consulta plebiscitária.

Ante tal situação, compreende-se por que os ilustres constitucionalistas pátrios Paulo Bonavides e José Afonso da Silva, que são conhecidos por sua precisão conceitual, tenham rejeitado com firmeza a matéria da PEC nº 157, de 2003. O primeiro qualificou a revisão constitucional em exame de golpismo (Folha de São Paulo, 15/08/2005); o segundo viu na idéia da assembléia revisora um “poder de desconstituição e não de constituição” (Folha de São Paulo, 13/08/2005).

V

A edição de leis e as mudanças no texto constitucional devem respeitar o processo legislativo instituído pelo Poder Constituinte Originário, sob pena de infração à essência do Estado de Direito. O art. 60º da Lei Maior estabelece que uma emenda constitucional somente por ser aceita mediante proposta de, ao menos, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República ou de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação. Ademais,



exige que a proposta seja discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. A Constituição veda qualquer proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais. São as chamadas cláusulas pétreas.

O artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) previu a realização de uma revisão constitucional após cinco anos da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. Esse dispositivo foi devidamente atendido com a Revisão Constitucional concluída em 1994, da qual resultaram seis emendas.

Superada a previsão do art. 3º do ADCT, o único caminho para as alterações constitucionais é o da emenda (CF, art. 60). Propostas em qualquer outro sentido têm natureza de ruptura com a atual ordem constitucional.

É pacífico entre os grandes constitucionalistas brasileiros a existência de limitações materiais implícitas ao poder de reforma constitucional. Em seu clássico *Direito constitucional positivo* José Afonso da Silva, citando Nelson de Sousa Sampaio, leciona que existem algumas categorias de normas constitucionais que, por razões lógicas, estão fora do alcance do legislador constituinte reformador. Se pudessem ser mudadas pelo poder de emenda ordinário, de nada adiantaria estabelecer vedações circunstanciais ou materiais a esse poder. Entre as normas protegidas de modificações estariam "as concernentes ao titular do poder constituinte" e "as relativas ao processo da própria emenda".

Isso significa que não se pode modificar as normas que disciplinam o titular e o processo de emenda constitucional. A consequência não poderia ser outra: uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que vise "facilitar" o processo de modificação da Constituição é ilegítima, vez que olvida as limitações materiais implícitas. Qualquer PEC com esse caráter representa uma ruptura com a atual ordem constitucional, um golpe contra o Estado Democrático de Direito fundado pela atual Constituição.

É exatamente isso que acontece com a PEC 157-A. O objetivo da proposta, de acordo com o autor, seria "corrigir rumos, adequar instituições, eliminar artificialidades e pormenores, revitalizando o primado do Estado de Direito e a governabilidade do país".

Na verdade, a Constituição de 1988 representa a síntese da correlação das forças sociais no processo de redemocratização do país. Foi produzida em meio grande participação popular. Em que pese o detalhismo, constitui-se em importante instrumento de garantia dos direitos humanos da classe trabalhadora.

O Estado Democrático de Direito desenhado pela Constituição ainda não está consolidado. Basta ver que os direitos humanos não é assegurado ao conjunto do povo brasileiro, a função social da propriedade é desrespeitada, o meio ambiente não é protegido, a saúde e a educação não foi universalizada. A Constituição precisa, portanto, ser respeitada, cumprida, efetivada.

Os defensores do neoliberalismo afirmam que a Constituição dificulta a governabilidade. Essa ideologia ataca o Estado e seus instrumentos de regulação, entre os quais a Constituição, com vistas a legitimar as leis de mercado. Busca o primado do privado sobre o público. Como a Constituição assegura o primado do público sobre o privado, a revisão constitucional representa o caminho mais curto para garantir a hegemonia neoliberal. Revisar a constituição, portanto, é uma exigência do neoliberalismo.

A Constituição foi feita para durar. Nos casos em que sua alteração se faz necessária, o próprio texto constitucional estabelece o mecanismo da emenda para que tais alterações ocorram (CF, art. 62). Compreendemos que PEC 157-A desrespeita as limitações implícitas previstas na Constituição Federal de 1988, razão pela qual é manifestamente inconstitucional. Por isso, somos contrários à proposta.

VI – CONCLUSÃO DO VOTO

À vista do exposto, voto pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, com as Emendas Substitutivas a ela apresentadas, bem como a PEC nº 447, de 2005, por inconstitucionalidade palmar e por trazerem inequívoco prejuízo à consolidação das instituições republicanas no país.

Sala da Comissão, em de de 2006.

JOÃO ALFREDO
Deputado Federal PSOL/CE

FIM DO DOCUMENTO