

# REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO E PODER CONSTITUINTE

José Pizetta  
*Advogado e Professor de  
Direito na UNJUI*

## GENERALIDADES

Cessada a movimentação política em torno do plebiscito sobre forma e sistema de governo, reacende-se com toda intensidade a discussão sobre a revisão da constituição ou revisão constitucional.

Reacende-se no embalo do resultado das urnas que, sem discutir o mérito da escolha, optou pelo presidencialismo republicano como sistema e forma de governo, por força de entenderem muitos políticos e outros tantos juristas, líderes de entidades profissionais e de classes, que a revisão constitucional teria sido prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — ADCT, art. 3º, para, após o resultado do plebiscito, revisar e adaptar a Constituição à nova forma e sistema de governo resultantes do plebiscito. Porém, é bem verdade que existem inúmeros líderes que entendem não ser este o motivo da revisão feita pelos Constituintes, de revisar a Constituição após cinco anos de sua promulgação, sendo unicamente este o motivo de trazer à discussão o assunto, pois em outubro vencerem os cinco anos de vigência da atual Carta e seria desencadeada a revisão. Entendem que a revisão foi prevista para ir além da adaptação do texto constitucional à forma e ao sistema de governo escolhidos no plebiscito. Há, também, os que entendem que nada se deve revisar, já que a forma e sistema de governo permanecerem os mesmos previstos no texto da Constituição.

A verdade, porém, é que existem várias correntes de pensamento a respeito do assunto, que, para facilitar o entendimento, podemos resumir da seguinte forma:

## NÃO HÁ REVISÃO DEPOIS DA VITÓRIA DO PRESIDENCIALISMO

Entendem os defensores desta idéia, entre eles os juristas Gerardo Ataliba e Paulo Bonavides, que, "com a decisão do plebiscito, que manteve a república presidencialista, o Congresso não tem mais poderes para fazer a revisão."

Os dois professores afirmam que "o artigo 3º das disposições transitórias previu a reforma para implementar a mudança de regime e forma de governo. Como o plebiscito manteve a antiga forma e regime, não haverá revisão. Para eles, uma reforma agora só poderá ser feita por emenda".<sup>1</sup>

## A REVISÃO SÓ PODERÁ APERFEIÇOAR A FORMA E SISTEMA DE GOVERNO CONSAGRADOS NO PLEBISCITO

Para os defensores desta corrente, entre eles o presidente da OAB — SP, João Roberto Piza, "o Congresso não é uma Assembléia Constituinte e, por isso, só tem poderes para aperfeiçoar a forma e o sistema de governo escolhidos no plebiscito. Outra reforma deve ser feita via emenda".<sup>2</sup> Também o jurista e professor Orlando de Assis Corrêa, defende esta corrente.

## REVISÃO SOMENTE COM OS LIMITES DAS EMENDAS, PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO

É desta corrente o jurista Miguel Reale Júnior, o qual "defende a revisão com os mesmos limites da emenda constitucional. 'Esse processo da revisão apenas difere do processo das emendas pelas facilidades excepcionais do procedimento', diz ele".<sup>3</sup>

A revisão será "ampla e satisfatória, da qual serão excluídos os mandamentos sobre direitos fundamentais consagrados no art. 60, significativamente denominado 'norma pétrea'", no dizer do jurista e filósofo Miguel Reale.<sup>4</sup>

Também o deputado Nelson Jobim defende esta corrente.<sup>5</sup>

## É POSSÍVEL A REVISÃO, SENDO QUE OS PODERES DO CONGRESSO SÃO LIMITADOS PELOS DIREITOS HUMANOS

Defende esta posição o jurista José Afonso da Silva, segundo o qual, "a revisão não tem nada a ver com o resultado do plebiscito", afirmando que "peço art.

3º das disposições transitórias o Congresso recebeu um mandato constituinte extraordinário diverso do seu poder ordinário de emendas" ou "poder constituinte de revisão".

Para Afonso da Silva,

"os limites da revisão de outubro não estão fixados na própria Carta Magna, mas sim em pactos internacionais de direitos humanos e na natureza do procedimento de revisão. 'Assim, por exemplo, o título primeiro tem que continuar sendo dos princípios fundamentais, revistos, mas com a mesma estrutura, isto porque o poder de revisão, ao ser criado e regulado pela Constituição, não pode ultrapassá-la'".<sup>6</sup>

Na mesma linha, porém com pequena divergência, argumenta o jurista Ives Gandra Martins, o qual "sustenta que a revisão não está vinculada às limitações impostas pela Constituição ao processo de emenda. Mas os limites são só os direitos fundamentais".<sup>7</sup>

## PARA A REVISÃO CONSTITUCIONAL NÃO HÁ LIMITES

Entre os defensores desta corrente está o jurista Oto Gil, ex-presidente do Instituto dos advogados do Brasil, que "afirma que não há limite para a revisão. O Brasil é um Estado democrático de Direito e, por isso, a vontade da maioria deve sempre prevalecer. Tudo pode mudar segundo a vontade dessa maioria. 'Os limites previstos na Constituição são só para as emendas'".<sup>8</sup>

## REVISÃO CONSTITUCIONAL SÓ COM PARLAMENTARES ELEITOS COM PODERES PARA TAL

Defende esta posição o Senador José Paulo Bisol,

"que não aceita a revisão antes de 94. 'Este congresso não tem legitimidade para mudar a Constituição e se o fizer estará promovendo a corrupção institucional', sentença ele, para quem a população não votou em 'constituintes', mas em deputados e senadores para cumprir um mandato".

Entende que, por este motivo, não se aceita a revisão antes de 1994, afirmando que

“chegou a hora de escolher uma Assembléia Nacional Constituinte que não tenha apenas a interferência de políticos profissionais, mas que conte com a participação da sociedade”.<sup>9</sup>

Também o empresário Anton Karl Biedermann, presidente da Federasul defende esta corrente, afirmando que “a tarefa deve caber a parlamentares eleitos especificamente com esse objetivo”.<sup>10</sup>

O tesoureiro da Central Única dos Trabalhadores (CUT) do Rio Grande do Sul, Jurandir Damin, falando sobre a possibilidade de incluir os contratos coletivos de trabalho, mas sem perder o que já foi conquistado, acha que é impossível abrir mão de tais direitos, entendendo, igualmente, que “Esse Congresso não tem poderes para isso”.<sup>11</sup>

## PODER CONSTITUINTE/PODER DE REVISÃO

O poder constituinte pertence ao povo e está acima da Constituição e do Congresso Nacional. Revisão total da Constituição somente poderão fazer constituintes eleitos pelo povo com poderes constituintes para tal. Revisão não é simples emenda parcial da Constituição.

Como o povo brasileiro não outorgou poderes constituintes aos atuais membros do Congresso Nacional, não poderá o atual Congresso promover revisão constitucional, pois estará exorbitando seus poderes. Poderá, isto sim, promover emendas parciais, observando-se o processo legislativo previsto constitucionalmente, maioria qualificada, etc.

Não se pode admitir afirmações de que os Constituintes de 1988, pelo artigo 3º do ADCT, criaram a possibilidade de revisão pelo atual ou por futuro Congresso Nacional, sem poderes constituintes, pois o texto do artigo 3º silencia sobre o assunto. E não pode o intérprete criar facilidades onde a lei não as estabeleceu, ainda mais quando sabemos que nossa atual Constituição classifica-se como constituição rígida.

Se os Constituintes de 1988 pretenderam realmente possibilitar a revisão total da Constituição após cinco anos de sua vigência, sem nenhuma limitação, exorbitaram do poder constituinte originário que lhes foi outorgado pelo povo. O povo brasileiro ao outorgar poderes constituintes aos Congressistas de 1988 o fez para elaboração de uma constituição duradoura, que viesse a regular a vida da na-

ção sem sobressaltos passageiros, ao sabor de questões momentâneas e de crises conjunturais. Se os Constituintes de 1988 realmente pretenderam possibilitar uma revisão total da Constituição passados cinco anos de sua vigência, admitiram terem falhado, terem promulgado uma Constituição de momento, apenas para viger provisoriamente, por cinco anos apenas; assim, se estará admitindo que tudo o que foi feito e tudo o que foi dito na elaboração da chamada “Constituição Cidadã” não era exatamente a verdade, poderia ser confirmado ou não na revisão posterior que viria a ser feita por congressistas até mesmo sem poderes especiais (poderes constituintes originários) recebidos do povo para tal.

Ora, que hipocrisia! Perdemos todo esse tempo pensando que teríamos uma constituição duradoura! E, agora nos encontramos diante da possibilidade de revisão de tudo quanto foi feito, de tudo quanto foi dito. Candidadamente vêm agora nos dizer que tudo aquilo não era exatamente bem assim. Foi um terrível engano do povo pensar que todo o trabalho estava feito e que agora deveria se preocupar em cumprir o escrito.

É preciso dizer, para que fique bem claro: o povo brasileiro está cansado de embromações e é bom que se pense, se analise, se examine com mais cuidado esta questão, para não tornar a “emenda pior que o soneto”.

O povo brasileiro não outorgou poderes de revisão total da constituição aos atuais Congressistas, parece-nos que isso é claro.

O povo brasileiro não pretendia uma constituição provisória, pretendia uma Lei Fundamental duradoura. Será que foi tão violentamente enganado por seus representantes? Será que foi vítima de mais um calote? Espera-se que não.

A respeito do assunto, muito bem esclarece o professor Geraldo Ataliba, quando diz que “é equivocado pensar que os parlamentares agora eleitos são ‘como constituintes’, afirmando, ainda, que o desconhecimento da ciência do Direito Constitucional é que permite tal equívoco”. Afirma que, “isso, aliás, interessa aos extremistas de direita e de esquerda, que saíram perdendo com a Constituição de 1988”. E prossegue:

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

Pensam muitos sociólogos, economistas, políticos, jornalistas e leigos em direito que é uma previsão de uma ‘reforma geral’ da Constituição. O jurista, no entanto, não pode pensar igualmente.

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

Em primeiro lugar, o jurista sabe que a eventual intenção do legislador nada vale (ou não vale nada) para a interpretação jurídica. A constituição não é o que os Constituintes quiseram fazer; é muito mais que isso; é o que eles fizeram. A lei é mais sábia que o legislador. Como pauta objetiva de comportamento, a lei é o que nela está escrito (e a Constituição é lei, a lei das leis, a lei máxima e suprema). Se um grupo maior ou menor de legisladores quis isto ou aquilo, é irrelevante, para fins de interpretação. Importa somente o que foi efetivamente feito pela maioria e que se traduziu na redação final do texto, entendido sistematicamente (no seu conjunto, como um todo solidário e indivisível).<sup>12</sup>

Ataliba é dos juristas que entende que a revisão constitucional só se admitiria caso o resultado do plebiscito sobre forma e sistema de governo adotasse outra forma ou outro sistema que não o previsto constitucionalmente, visando a tão só e unicamente fazer as adaptações necessárias face à vontade do povo relativamente a tais questões. Nada mais. E procura demonstrar tal entendimento com base nos postulados da hermenêutica jurídica, que indica não existir nenhum preceito isolado, e que, portanto, não se pode considerar um preceito, para fins de interpretação, isoladamente. Afirma que, pelo contrário, "cada mandamento deve ser examinado como parte do sistema, como um ingrediente do todo global, harmonicamente considerado, o sistema; no caso: o texto constitucional". E, mais adiante afirma que "o artigo 3º do ADCT só pode ser interpretado em conjunto com o 2º, ambos operando como exceções à norma perene do art. 60, sem abalar seu rico e forte parágrafo 4º".<sup>13</sup>

Sobre poder constituinte originário e poder constituinte derivado, segundo Hélio Bicudo, Gomes Canotilho esgota a matéria. Diz Bicudo

"que segundo o constitucionalista português há de um lado, um poder de modificar a Constituição em vigor, segundo as regras e processos nela prescritos. É o poder constituinte derivado. Em nossa Constituição, este poder está inscrito em seu artigo 60. Distingue-se ele do poder constituinte originário que seria um poder que reside sempre na Nação (e não apenas

nos momentos de criação de uma Constituição), permanecendo fora da Constituição (lei constitucional). Nenhum poder de revisão o poderá regular, em nenhum órgão e em nenhum poder da constituição podemos encontrar a sua conformação político-jurídica. Permanecendo fora e sobre a Constituição, compreendendo-se que ele não seja um poder vinculado pela Constituição (Direito Constitucional, Coimbra, 1941:99)."

E continua Bicudo:

"Destarte, uma revisão ampla da Constituição não está prevista, pelo simples fato de que os atuais parlamentares não foram eleitos como constituintes. A eles o povo não concedeu o poder constituinte originário."<sup>14</sup>

E não é o fato de ter a Assembléia Nacional Constituinte sido convocada na vigência da Constituição anterior, por emenda constitucional, que vai colocar em dúvida o poder constituinte originário, pois dita emenda foi fruto da vontade do povo, das exigências sociais, das exigências populares da época, tão forte que não poderia ser diferente. Foi resultado da exigência e do poder da maioria do povo brasileiro.

Portanto, os Constituintes de 1988 detinham o poder constituinte originário. Já os atuais Congressistas não o detêm.

## CONCLUSÃO

O que é preciso que fique claro é que nada, nada mesmo, indica a necessidade premente de se fazer agora uma revisão constitucional, pois tal implica colocar em dúvida a estabilidade das instituições, já que cria-se a idéia de que tudo é provisório neste país, inclusive a Lei Fundamental, a Lei das Leis, correndo-se o risco, no dizer de Hélio Bicudo, de que "ninguém mais vai pretender cumprir a Constituição Cidadã e entraremos num período perigoso para as instituições".<sup>15</sup>

Nem mesmo os argumentos trazidos por alguns juristas e políticos, de que a revisão deverá respeitar as normas pétreas, respeitando o título sobre direitos e garantias fundamentais e demais dispositivos do artigo 60 da Constituição; vencem da necessidade de revisão agora.

A revisão deverá ser deixada para o futuro, quando deverá ser realizada por congressistas eleitos com poderes constituintes originários para tal, até mesmo porque o texto do artigo 3º do ADCT não diz quando deverá ser realizada a revisão, estabelece apenas que não deverá ocorrer antes de cinco anos, deixando em aberto a questão da oportunidade futura para tal, ainda mais quando se sabe que toda Constituição pretende ser *perene*, nunca provisória.

Poder-se-ia admitir revisão para logo, mas não para antes da posse de parlamentares eleitos com poder constituinte originário, caso o plebiscito tivesse mudado a forma e o sistema de governo, para adaptar a vontade do povo ao resultado do plebiscito. Como não houve tal modificação não há falar-se em revisão para logo. Mas, ressalte-se, que tais adaptações poderiam ser feitas por emenda parcial.

Não convencem nem mesmo os argumentos defendidos pelo deputado Nelson Jobim de que "os trabalhos de revisão devem se iniciar em outubro deste ano e encerrar em maio de 1994" e de que, "com isso, o Congresso vai evitar dois problemas: o primeiro deles é a realização da campanha eleitoral sem que estejam definidas as competências do presidente da República e dos governadores. O segundo, diz Jobim, atinge a credibilidade da revisão. Se tiver maioria no Congresso, o presidente eleito vai 'comandar os trabalhos'. Já a vitória da oposição significa uma ameaça ao presidente, que poderá ficar isolado". Acrescentando que, "neste caso, o país viverá uma crise institucional".<sup>16</sup>

A verdade é que ninguém garante que a revisão feita agora se cingirá simplesmente a alguns pontos, ainda mais quando se sabe que "parte da doutrina", como registra Pinto Ferreira, "pretende que o poder de revisão pode atingir qualquer dispositivo da Constituição", registrando, porém, seu entendimento, de que "existem limitações materiais expressas e implícitas, que não podem ser modificadas pelo poder de revisão"<sup>17</sup>; quando se sabe que o professor de Direito constitucional da USP, José Afonso da Silva é dos que entendem que "os limites da revisão não estão fixados na própria Carta Magna, mas sim em pactos internacionais de Direitos Humanos e na natureza do procedimento de revisão"<sup>18</sup>; quando se sabe, também, que o professor Ives Gandra Martins tem o mesmo entendimento, porém com pequena divergência, pois entende que as limitações do parágrafo 4º do artigo 60 não são estendidas à revisão constitucional<sup>19</sup>, admitindo, porém, que os limites são só os direitos fundamentais<sup>20</sup>; e, quando se sabe que há a cor-

rente mais ampla, defendida pelo ex-presidente do Instituto dos Advogados do Brasil, Oto Gil, que entende que "não há limite para a revisão", e que, como "o Brasil é um Estado democrático de Direito (...) a vontade da maioria deve sempre prevalecer" e que "tudo pode mudar segundo a vontade dessa maioria", entendendo que "os limites previstos na Constituição são para as emendas"<sup>21</sup>.

Como se vê, existem nomes fortes que defendem a revisão até sem os limites das normas pétreas.

Por tudo isso, não se pode ignorar palavras de Hélio Bicudo, o qual registra que "basta lembrar que não é possível virar a página constitucional, buscando uma nova ordenação do Estado, depois de uma experiência de apenas cinco anos de vigência de uma Carta Política, sequer na sua totalidade posta em vigor. Registra, também, que a democracia italiana nascida com a vitória dos aliados na última Grande Guerra, só depois de 30 anos pôde consolidar as normas de seu Estatuto básico". Asseverando, ainda, que "no Brasil, recém-saído da ditadura militar, cujos reflexos perduram ainda hoje, não é possível jogar pela janela afora todo o texto de nossa lei fundamental, trocando-o por outro votado às pressas, por um Congresso em fim de mandato", e que "nem se argumente que o capítulo dos direitos e garantias individuais não será tocado, porque, a admitir-se a revisão ampla, não poderão esses direitos e garantias à duras penas conquistados, ser poupados pela onda avassaladora de uma revisão sem limites". Advertindo, também, que, "se passarmos a aceitar uma revisão ampla, na verdade estaremos elaborando, por inteiro, um novo texto constitucional", e "nada restará intocado".<sup>22</sup>

Assim, já que a vontade da Nação, do povo brasileiro, ao outorgar aos Constituintes de 1988 poderes originários para elaborar uma nova Constituição, o fez no sentido de que se elaborasse uma Constituição duradoura, que não viesse a transformar-se, como a anterior, em colcha de retalhos, não se pode aceitar que se usurpe deste mesmo povo o poder constituinte originário, que não foi outorgado ao atual Congresso Nacional, para revisar nossa Lei Maior. O poder constituinte originário foi outorgado aos Constituintes de 1988, não ao atual Congresso. Se os atuais integrantes do Congresso não detêm poderes constituintes originários, logo, não poderão revisar o trabalho elaborado por quem os deu. Falta ao Congresso atual legitimidade, falta poderes, falta o poder maior, falta o poder constituinte originário para proceder revisão à constituição.

Não se pode aceitar, também, a idéia preconizada por alguns juristas, de que os Constituintes de 1988 outorgaram "poderes constituintes extraordinários" ou "poderes constituintes de revisão" aos futuros integrantes do Congresso Na-

cional para proceder a revisão<sup>23</sup>, pois a respeito não houve manifestação livre do povo ratificando tal outorga feita — o que se admitiria tivesse a Constituição sido aprovado por referendo da população, que é uma das formas dos brasileiros exercerem a soberania popular de que é titular (CF, art. 14, II).

Só se pode admitir se proceda revisão constitucional no futuro, depois de cinco anos da promulgação da Constituição, desde que a sociedade como um todo se manifeste livre e soberanamente, pelo voto democrático, primeiro dizendo sim à revisão, o que poderá ser feito por plebiscito, depois elegendo constituintes, de preferência com poderes exclusivos, para revisar a Constituição.

A Constituição de 1988 não é um folhetim provisório, é uma Constituição rígida, duradoura, que deve ser cumprida por todos. Não pode ser revisada por quem não detém o poder constituinte originário. E este poder o atual Congresso não detém.

## NOTAS

- 1 Jornal Folha de São Paulo, 25.4.93, p.4-2; Rev. Inf. Legislativa, Brasília, v.28, n.110, abr./jun. 91, p.87; Rev. Inf. Legislativa, Brasília, v.29, n.116, out./dez. 92, p.21.
- 2 Jornal Folha de São Paulo, 25.4.93, p.4-2.
- 3 Jornal Folha de São Paulo, 25.4.93, p.4-2.
- 4 Jornal o Estado de São Paulo, 08.5.93.
- 5 OAB — Estudos Constitucionais. Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. 1992. p.169.
- 6 Jornal Folha de São Paulo, 25.4.93, p.4-2; Curso de Direito Constitucional Positivo, José Afonso da Silva. RT. 6.ed., 2. tiragem. 1990. n.57-61.
- 7 Jornal Folha de São Paulo, 25.4.93; p.4-2; OAB — Estudos Constitucionais. Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. 1992. p.123.
- 8 Jornal Folha de São Paulo, 25.4.93. p.4-2.
- 9 Correio do Povo, 25.4.93. p.2.
- 10 Jornal Zero Hora, Caderno de Economia, 25.4.93.

- 11 Idem.
- 12 Geraldo Ataliba. Rev. de Inf. Legisl. Brasília v.28, n.110, abr./jun. 91. p.87.
- 13 Idem.
- 14 OAB — Estudos Constitucionais. Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. 1992, p.111.
- 15 Idem, p.116.
- 16 Correio do Povo, 25.4.93. p.2.
- 17 OAB — Estudos Constitucionais. Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. 1992, p.187.
- 18 Folha de São Paulo, 25.4.93. p.4-2.
- 19 OAB — Estudos Constitucionais. Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. 1992, p.127.
- 20 Folha de São Paulo, 25.4.93. p.4-2.
- 21 Idem.
- 22 OAB — Estudos Constitucionais. Simpósio sobre Revisão e Plebiscito. 1992. p.115.
- 23 José Afonso da Silva, em Folha de São Paulo, 25.4.93, p.4-2; idem, em Direito Constitucional Positivo, RT, 6.ed., 2. tiragem, 1990. p.57.