

NOTAS SOBRE A REVISÃO CONSTITUCIONAL

Moacyr Motta da Silva

Professor do Curso de Direito da UFSC e doutorando do CPGD/UFSC

1. Questões para refletir

A Constituição da República de 1988, no capítulo denominado Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê um tema da maior relevância para o regime democrático brasileiro. Trata-se da Revisão Constitucional. É o seguinte texto da Magna Carta: “art. 30 - 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”.

Entre o universo de questões que o campo temático suscita, podendo compreender desde os direitos políticos; os direitos sociais; os direitos civis; as funções sociais do Estado, com destaque para as inerentes a Saúde; a Educação; o controle do Judiciário, até o aperfeiçoamento da forma e o regime de governo presidencialista, em face ao Plebiscito de abril de 1993, procuraremos refletir sobre um deles, por considerarmos, talvez, nuclear.

Trata-se de indagar se a expressão Revisão Constitucional compreende um conjunto de poderes políticos atribuídos ao Congresso Nacional para realizar uma ampla reforma Constitucional, com prerrogativas de discricionariedade para escolher, a seu juízo de conveniência e oportunidade sobre quaisquer temas, podendo rever desde o conceito dos direitos civis, direitos sociais, direitos políticos, incluindo até mesmo a separação dos poderes, ou, ao contrário, se o atual Congresso Nacional, em obediência ao Princípio Originário acha-se obrigado a respeitar as chamadas cláusulas pétreas consagradas na lei fundamental.

Esta investigação que ora nos propomos realizar comporta outro questionamento.

O atual Congresso Nacional, do ponto de vista da Revisão Constitucional indicada no art. 3º das Disposições Transitórias goza dos mesmos poderes políticos que inspiraram o Congresso Nacional Constituinte de 1988?

Entendemos que o assunto é complexo, por isto deve merecer um certo cuidado, para evitar-se a produção

de proposições conceituais a nível do ideal ou metafísicas.

Pretendemos, com esta postura metodológica construir um ordenamento de raciocínios lógicos, que permitam indicar algumas idéias, ainda que iniciais e provisórias sobre o tema.

2. Uma visão dos textos constitucionais brasileiros

Inicialmente, procuraremos realisar uma pesquisa de natureza bibliográfica sobre textos das Constituições brasileiras, (1) tendo como referente o sistema Republicano de Governo, seguindo-se de investigações a nível da Semiologia e, após, algumas incursões sobre determinados pensadores que se dedicam ao estudo da Revisão Constitucional.

Começemos com a Constituição da República de 24.02.1891. “art. 90 - A Constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembleias dos Estados”.

Constituição da República de 16.07.1934 “art. 178 A Constituição poderá ser emendada, quando as alterações propostas não modificarem a estrutura política do Estado, (art. 10 a 14, 17 a 21)”.

Constituição da República de 18.09.1946 “art. 217 A Constituição poderá ser emendada, par. 1º...; par. 2º...; par. 3º...; par. 4º...; par. 5º. Não se reformará a Constituição na vigência de Estado de Sítio.”

Emenda Constitucional 01/69, de 17.10.1969 “art. 47 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; ou II - do Presidente da República.

3. O Direito e a Linguagem

O que se depreende dos textos ora citados é que o legislador parece não haver se preocupado em estabelecer uma identidade semântica para o emprego das expressões “reforma constitucional”, “emenda constitucional”, “modificação constitucional” e “revisão constitucional”.

Portanto, à falta de um critério terminológico para o estudo destas categorias, torna-se difícil a compreensão e alcance dos textos pesquisados.

Diante da dificuldade de natureza lingüística, parece-nos que uma das soluções é tentar-se investigar sobre o conteúdo das expressões “reforma constitucional”, “emenda constitucional”, “modificação constitucional” e “revisão constitucional”, a partir do referente léxico.

Por se tratar de categorias lingüísticas formadas por palavras compostas, “reforma constitucional”, “emenda constitucional”, “modificação constitucional” e “revisão constitucional”, adotaremos como critério de investigação o seguinte tratamento.

Pesquisaremos do ponto de vista léxico as categorias gramaticais “reformular”, “emendar”, “modificar” e “revisão”, isoladamente.

O termo “constitucional”, por ser comum a todas as elas, será investigado, igualmente, pela mesma fonte léxica, porém como categoria lingüística autônoma.

Examinemos o conteúdo significativo de cada uma das palavras:

“Reformular - do latim <reformare>. Formar de novo; reconstruir; emendar, retificar. Por em bom

estado, reparar, consertar. Suprimir, extinguir, extirpar. Confirmar, corroborar, ratificar. Dar, conceder reforma.” (2)

“Emendar - do latim <emendare> alterar, modificar. Tirar defeito, melhorar, corrigir, rever. Reparar, indenizar. Acrescentar, ajuntar para formar um todo. Arrepende-se, corri-gir-se.” (3)

“Modificar - do latim <modificare>. Transformar a/forma de. Imprimir de novo modo de ser. Alterar ampliando ou restringindo o sentido de. Sofrer modificações; alterar-se ou mudar. Moderar-se ou restringir-se”.

“Revisão - do latim <revisione> Ato ou efeito de rever. Novo exame. Nova leitura. Análise de uma lei ou decreto com o fim de reformar, retificar ou anular.” (5)

“Constitucional - do latim <constitutione>, constituição. Conforme a constituição. Diz-se regime político em que o poder executivo é limitado por uma constituição.” (6)

As palavras que acabamos de pesquisar a partir da fonte léxica, isoladamente, são insuficientes para determinar um conjunto de propriedades designativas que nos auxiliem à compreensão e sentido da expressão “revisão constitucional”.

Este fenômeno lingüístico é explicado por Tercio Sampaio Ferraz Júnior (7): “Os símbolos, tomados isoladamente, nada significam. Assim, mesa significa quando usada. Para que um símbolo se torne tal ele tem de aparecer num ato humano, o ato de falar”.

Para Ferraz Júnior o processo de interpretação das normas necessita de um exame cuidadoso sobre o sentido que as palavras evocam no discurso jurídico. São palavras do autor(8):” Para entender como se organizam as falas, portanto, partimos das seguintes premissas: a) os símbolos (nomes ou predicadores) nada significam isoladamente; b) o que lhes confere aplicação é o seu uso; c) uma língua admite usos diversos para seu uso; d) a maioria dos símbolos da língua natural é semanticamente vaga e ambígua”.

Tomemos como exemplo, a expressão “Revisão constitucional”, estritamente do ponto de vista semântico, parece indicar o ato ou efeito de rever, analisar o texto originário da Constituição, conferindo-lhe nova redação.

Por outro lado, o termo “modificar” sugere a possibilidade de uma revisão constitucional de maior profundidade.

Parece-nos que uma investigação do conteúdo designativo das expressões “reformular”, “emendar”, “modificar”, “revisar”, extraída dos dicionários, não possibilita, por si só, uma compreensão mais abrangente de cada uma delas, numa relação com a Constituição, senão uma visão pragmática.

Esta conclusão, embora provisória, nos estimula a buscar outros âmbitos de saberes, com o objetivo de ampliar a compreensão do termo “revisão Constitucional”.

4. Uma prova em outros âmbitos de questionamentos, como proposta de ampliação do espectro de investigação conceitual

Admitindo-se para fins de raciocínio, que os representantes do povo brasileiro, ao reunirem-se em Congresso

Nacional Constituinte para promulgar a Constituição da República do Brasil, com vigência a partir de 5 de outubro de 1988, estabeleceram que após cinco anos contados de sua promulgação, os membros do Congresso Nacional estão autorizados a promover revisão Constitucional, pergunta-se:

a - o momento para a realização da Revisão Constitucional constitui uma prerrogativa exclusiva do atual corpo legislativo do Congresso Nacional, ou o exame quanto a oportunidade de sua realização pode ser transferida para outra legislatura?

b - quais os limites de poderes políticos que foram outorgados ao Congresso Nacional para realizar a Revisão Constitucional?

c - a Revisão Constitucional compreende os mesmos conteúdos temáticos fixados para a Emenda Constitucional?

Examinemos estas questões, tomando-se como referente a concepção teórica de alguns pensadores.

Sieyès (9), ao analisar a representatividade política da nação, sobretudo sobre os limites do legislador ordinário, ao distinguindo os poderes atribuídos ao legislador constituinte, observa: “Não quero dizer que uma nação não possa dar a seus representantes ordinários a nova Comissão de que se trata aqui. As mesmas pessoas podem sem dúvida concorrer para formar diferentes corpos. Mas é verdade que uma representação extraordinária não se parece em nada com a legislação ordinária. São poderes diferentes”.

Merece destaque outro pensamento de Sieys (10) “a Constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte. Nenhuma espécie de poder delegado pode mudar nada nas condições de sua delegação”.

O autor (11) distingue a noção de poder constituinte originário da noção de poder constituinte delegado, quando afirma que a constituição é obra do poder constituinte, sendo vedado ao representante do poder delegado alterar constituição fora dos limites que ele foi autorizado.

Parece que a partir desta asserção, podemos construir um dos fundamentos sobre os limites da natureza jurídico-política da Revisão Constitucional.

Entendemos que a compreensão teórica da expressão Revisão Constitucional passa, necessariamente, pelo exame de dois outros institutos típicos do Direito Constitucional. Trata-se do Poder Constituinte ou Poder Originário e Poder Delegado ou também denominado Poder Derivado.

Sabe-se que algumas constituições escritas possuem princípios que autorizam, após determinado espaço de tempo, a sua revisão por um corpo legislativo, por ela mesma indicada.

Por este ângulo de visão, ainda que o novo corpo legislativo reexamine, aperfeiõe o texto originário, continua sendo o povo, o exclusivo titular do Poder Constituinte.

Ferreira Filho (12), ao explicar sobre limitações do Poder Constituinte Derivado, observa: “Com relação ao Poder de Revisão, discute-se se ele é limitado pela Constituição. Autores há e são muitos, v.g., Duguit, Joseph Barthelemy, Laferrière, Duverger, Vedel... que o consideram limitado”. Continua o jurista (13): “Outros e são maioria v. g, Schmitt, Bordeau, Haurion, Recaséns Siches, Pinto Ferreira, sustentam o

contrário. O Poder Constituinte constitucionalizado é uma criação do originário como os demais poderes, como a constituição. Sua competência ele a recebeu do poder originário e como os demais poderes constituídos não pode validamente ultrapassar seus limites. A razão parece estar com os últimos.

Pontes de Miranda (14) observa que “Poder Revisional” ou “Reformador” ou “Emendador” acha-se subordinado às regras jurídicas que prevêm o procedimento da reforma de emenda, anteriormente fixados na Constituição.”

Ao que se pressume, o poder revisional acha-se limitado ao comando constitucional que autoriza o reexame do texto originário, sendo impróprio imaginar-se que o colégio legislativo revisional detém os mesmos poderes de uma Assembléia Constituinte.

Isto significa que o Poder de Revisão é consequente e vinculado à Constituição, nos limites por ela previstos, enquanto o Poder Constituinte tem sua origem diretamente na vontade popular.

Para Bordeau(15), o ordenamento constitucional necessita de instrumentos gerais próprios que se destinam a Revisão Constitucional. Assinala que o procedimento de constitucional deve estar previamente estabelecido no Estatuto Orgânico do Estado. Neste sentido, o Poder Constituinte originário deve ser exercido por uma autoridade política especial, uma assembléia com função específica de fazer uma Constituição do Estado. Assim é que seguindo-se a tese de Sieyès, o Poder Constituinte, por ser livre, não deve ser submetido a nenhuma forma pré-estabelecida, observa que os constituin-

tes franceses de 1791 adotaram a idéia de um procedimento de revisão prevista pela própria Constituição, instituindo-se, a partir desse documento, o Princípio da Revisão Constitucional, que passou a integrar matéria de Direito Público Francês.

Segundo Hauriou (16) a questão sobre revisão das normas constitucionais não apresenta as mesmas dificuldades para o seu estabelecimento. O procedimento legislativo destinado à Revisão Constitucional, via de regra é previsto pela própria Constituição, daí entender que este problema diz respeito mais de perto das questões de ordem técnica do que das inerentes aos Princípios Constitucionais.

O jurista Marcelo Caetano (17) afirma que quando as constituições escritas incluem regras destinadas a revisão constitucional ou reforma, esta previsibilidade não inclui poderes constituintes, senão autorização legislativa para adequá-la ao tempo.

Kelsen (18), segundo o que compreendemos em sua concepção sobre o ordenamento jurídico, as normas não se estabelecem dentro de um mesmo nível, como se cada uma delas pudesse ser colocada uma ao lado da outra, no mesmo grau de hierarquia.

Em sua Teoria da Norma Fundamental, Kelsen (19) parece entender que o complexo de regras se produz mediante uma relação de dependência entre uma e outra norma, de tal sorte que a validade da regra precedente resulta da antecedente, de forma sucessiva, até alcançar, finalmente, a norma fundamental, identificada na Constituição.

Dentro deste raciocínio, o jurista (20) prevê que a Constituição, na

condição de norma fundamental, não pode ser revogada ou alterada da mes-ma forma que as leis comuns, mas atra-vés de mecanismos jurídicos mais rigo-rosos.

Acerca do processo de Revisão Constitucional observa Kelsen (21) " ... é possível que o órgão competente para estabelecer ou revogar e modificar leis constitucionais no sentido formal espe-cífico, seja diferente do órgão compe-tente para estabe-lecer, revogar ou mo-dificar as leis normais. Para a primeira função pode ser chamado, por exemplo, um órgão especial, diferente do órgão competente para a segunda função quanto à sua composição a quanto ao processo de eleição: (p. exemplo) um parlamento constituinte (melhor: um parlamento legislador de Constituição)".

Bobbio (22) estabelece o se-guinte raciocínio para explicar a noção de Poder Constituinte: "Partamos da consideração de que toda norma pres-supõe um poder normativo: norma si-gnifica imposição de obrigações (imperativo, comando, prescri-ção, etc.) onde há obrigação, como já vimos há poder. Portanto, se existem normas constitucionais, deve existir o poder normativo do qual elas derivam: esse é o poder constituinte. O Poder Consti-tuinte é o poder último, ou se quiser-mos, supremo, originário num ordena-mento jurídico.

Ribeiro Bastos (23) ao discor-rer sobre as Espécies de Poder Consti-tuinte-Poder Reformador, cita: "Alguns autores, como Carl Schmitt e Luis Re-caséns Siches, sustentam ponto de vista que somente o originário é poder consti-tuinte pois somen-te ele tem caráter inicial e ilimitado, ao passo que o poder reformador retira sua força própria da constituição, estando limitado pelo direito; no mesmo sentido, Celso Antnio Bandeira de Melo 17".

Corwin (24) numa visão do Di-reito Constitucional Norte Americano destaca que a Suprema Corte pode examinar a amplitude dos poderes con-feridos aos repre-sentantes do ponto junto ao Congresso, no exercício do poder político correspon-dente a elabo-ração de Emendas à Constituição.

São palavras do Autor (25): "A Emenda, como quaisquer outros pode-res or-ganizados na Constituição, existe sob a forma de um poder delegado e, portanto, limitado, embora isso não implique, necessariamente, em investir a Corte Suprema da autoridade de de-terminar seus limites".

Hart (26) assinala que a maior parte das constituições contém um vasto poder de revisão, podendo ser exercida por um corpo distinto da assembléia legislativa ordinária, quer pelos mem-bros do órgão legislativo ordinário, mediante um procedi-mento especial.

Explica o autor (27): "Mas nem todas as constituições contém um poder de revisão e, por vezes, mesmo onde existe um tal poder de revisão, certas disposições da constituição que impõem limites à assembléia legislativa estão excluídas de seu alcance: neste caso, o poder de Revisão está ele pró-prio limitado".

5. Considerações provisórias sobre o tema

a - para a interpretação do dis-curso jurídico, observa Warat (28): "Os estudos lingüísticos e semiológicos do direito necessitam procurar acompanhar

o salto teórico que a própria lingüística e a semiologia estão tentando produzir”.

b - o discurso jurídico em torno da compreensão e limites da expressão “revisão constitucional” passa, necessariamente, pela concepção da Teoria da Argumentação, ou mais precisamente, a necessidade de que o discurso sob este prisma comporta ser apresentado dentro de um conjunto de proposições lógico-formais, com o sentido de demonstrar o significado de cada termo, aí compreendendo suas propriedades designativas em relação ao objeto;

c - designamos, por objeto do discurso jurídico deste estudo, a expressão Revisão Constitucional;

d - a partir desta idéia, a compreensão do termo Revisão constitucional permite ser entendido, enlaçando-o com as demais proposições contidas no texto constitucional, de forma a estabelecer-se um raciocínio lógico, coerente, dedutível, com o menor risco de posições conflitantes.

e - entendemos que o termo Revisão Constitucional não constitui um universo de conceitos que se complete em si mesmo, pois como categoria jurídica normativa, acha-se integrado aos demais preceitos e princípios constitucionais, formando um conjunto harmônico do ordenamento jurídico constitucional.

f - a Teoria do Ordenamento Jurídico como sistema referida por Bobbio (29) nas palavras: “As normas, que entram para construir um ordenamento não ficam isoladas, mas tornam-se parte de um sistema, uma vez que certos princípios agem como ligações, pelas quais as normas são mantidas juntas de maneira a construir um bloco sistemático”, representa um dos fundamentos para interpretação da categoria Revisão constitucional, que neste trabalho estamos propondo.

g - a Constituição prevê que a partir de 05 de outubro de 1993, o Congresso Nacional, na condição de legislador ordinário, tem a autorização para examinar sobre a conveniência e oportunidade para realizar a Revisão Constitucional;

h - não há data preclusiva para o Congresso apreciar sobre o momento pelo qual ocorrerá a Revisão Constitucional, se nesta ou em futura legislatura;

i - em qualquer legislatura em que ocorrer a Revisão Constitucional, mediante o voto da maioria absoluta de seus membros, em sessão unicameral, portanto, em uma única vez, o órgão legislativo ordinário revisional não poderá exceder os seus limites, sendo-lhe vedado alterar a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal; a separação dos poderes; os direitos e garantias individuais e, igualmente, Princípios fundamentais da Soberania e os Direitos Humanos consagrados por todos os povos cultos.

j - na hipótese de haver dúvidas acerca do Processo de Revisão Constitucional, a própria constituição da República dispõe da prestação jurisdicional do Supremo Tribunal Federal, pois como órgão máximo do Poder Judiciário, é competente para apreciar Ação Direta e Inconstitucionalidade, ante a inobservância das condições indicadas na letra “I” supra.

k - a respeito desta matéria, assinala Canotilho (30): “As leis de revisão constitucional que não respeitarem os requisitos e limites constitucionais de revisão não são válidas. O Poder de revisão constitucional, como poder

constituente derivado que é, está subor-dinado à Constituição”.

Estes alguns dos fundamentos teóricos que alinhamos para uma reflexão sobre o estudo da Revisão Constitucional.

Notas

- (1) CAMPANHOLE, Adriano.Hilton Lobo Campanhole.Constituições do Brasil. São Paulo. 1981
- (2) HOLANDA, Aurélio Buarque de. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 2º ed.4a. reimpressão. 1986. p. 1205
- (3) op. citp. 511
- (4) op. cit p. 934 (5)op. citp. 1234
- (6) op. cit p. 370
- (7) FERRAZ Júnior, Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito. Técnica - Decisão - Dominação. São Paulo. Atlas. 1980, p. 234
- (8) op. cit p. 234
- (9) SIEYES, Emanuel Joseph. Ou'est-ce que le Tier. Que é o Terceiro Estado. A Constituinte Burguesa. Tradução de Norma Azaredo. Rio de Janeiro. 1986. p. 123.
- (10) op. citp. 117
- (11) op. citp. 117/118
- (12) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucio-nal. São Paulo, Saraiva. 1989. p. 25.
- (13) op. cit. 25
- (14) MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. Comentário à Constituição de 1967. São Paulo. Forense, p. 133
- (15) BORDEAU, Georges. Droit Constitutionnel et Institution Politiques. Paris. 1974. Seizieme Edition, p.
- (16) HARION, André. Droit Constitutionnel. et Institutions Politiques. Paris. 1975. Sixieme. Editon. p. 336.
- (17) CAETANEO, Marcelo. Direito Constitucional. Rio de Janeiro, 1987. Forense. Volume I p. 397
- (18) KELSEN. Hans. Teoria Pura do Direito. tradução de João Batista Macha-do. Coimbra. 1984. p. 309
- (19) op. cit. p. 310
- (20) op. cit. p. 310
- (21) op. cit. p. 312
- (22) BOBBIO. Teoria do Ordenamento Jurídico. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília, UnB. 1991. p. 58
- (23) BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. Celso Ribeiro Bastos - Ivens Granda. São Paulo. Saraiva. 1988. p. 150
- (24) CORWIN, Edward. A Constituição Norte Americana e o seu Significado Atual, tradução de Leda Broechat Rodrigues. Rio de Janeiro. Zahar.1986. p.215.
- (25) op. citp. 215
- (26) HART, L.A. Herbert. O Conceito de Direito. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Fundação Calouste Gul-benkain.Lisboa. 1961. p.82.
- (27) op. cit. p. 82
- (28) WARAT, Luis Alberto Warat. O Direito e a Linguagem. Colaboração de Leonel Severo Rocha e Gisele Gui-marães Cittadino. Porto Alegre. 1984. p. 100
- (29) BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordamento Jurídico. Tradução Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília. UnB. 1991, p. 75.
- (30) CANOTILHO, J. J. Gomes. Fundamentos da Constituição. Vital Moreira. Coimbra. 1991 p. 297.