

REVISÃO CONSTITUCIONAL EM 2007: PROPOSTA INCONSTITUCIONAL?

Abel Moraes Barbosa Ferreira (G-UEMS)¹
Eduardo Henrique Dias Queiroz Gonçalves (G-UEMS)²
Sidinea Faria Gonçalves da Silva (UEMS)³

Resumo: O presente artigo propõe-se a realizar uma análise da constitucionalidade ou não da PEC 157/03, proposta de Revisão Constitucional, a qual será realizada a partir de primeiro de fevereiro de 2007. Tal proposta prevê mudanças na Constituição Federal, ficando estas, restritas à Organização dos Poderes, ao Sistema Eleitoral e Partidário, ao Sistema Tributário Nacional e Finanças Públicas, à Organização e Competências Federadas das Unidades Federadas e ao Sistema Financeiro Nacional.

Palavras-chave: Poder Constituinte. Emenda Constitucional. Constitucionalidade.

Abstract: The present article intends to accomplish an analysis of the constitucionalidade or not of PEC 157/03, proposal of Constitutional Revision, which will be accomplished starting from first of February of 2007. Such proposal foresees changes in the Federal Constitution, being these, restricted to the Organization of the Powers, to the Electoral and Supporting System, to the National Tributary System and Public Finances, to the Organization and Federated Competences of the Federated Units and to the National Financial System.

Key-words: To be able Constituent. Constitutional Emendation. Constitutionality.

INTRODUÇÃO

É perfeitamente natural que a sociedade evolua, transformando seus valores, seus princípios tornando, conseqüentemente, obrigatória sua adaptação para a ordem jurídica vigente. Tal adaptação se faz através de revisões, reformas, alterações e até uma ruptura total com o estabelecido no texto constitucional de determinado Estado. Doutrinariamente é o que se chama de manifestação do Poder Constituinte Originário e Derivado. Tal Poder manifesta-se originariamente quando cria a Constituição de um novo Estado, possuindo como características principais, inicialidade, ilimitabilidade, autonomia e incondicionalidade. Por outro lado, manifesta-se derivadamente quando procede à revisão ou reforma do texto constitucional, ficando este, entretanto, limitado e condicionado a regras anteriormente expressas e implicitamente pré-estabelecidas na Constituição do Estado.

¹ Abel é acadêmico do 2º ano, período noturno, do curso de Bacharelado de Direito da UEMS – Unidade Universitária de Paranaíba

² Eduardo Henrique é acadêmico do 2º ano, período noturno, do curso de Bacharelado de Direito da UEMS – Unidade Universitária de Paranaíba

³ Sidinea é professora mestra de Direito Constitucional do curso de Bacharelado de Direito da UEMS – Unidade Universitária de Paranaíba

O presente trabalho tem por escopo realizar minuciosa análise da constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição PEC 157/03, de autoria do Deputado Federal Luis Carlos Santos (PFL-SP). Tal proposta visa a proceder uma revisão do texto constitucional, a ser realizada a partir de 1º de fevereiro de 2007. Propõe mudanças quanto à Organização dos Poderes, ao Sistema Eleitoral e Partidário, ao Sistema Tributário Nacional e Finanças Públicas, à Organização e Competência das Unidades Federadas e ao Sistema Financeiro Nacional. Sugere, ainda, alterações na fase constitutiva de emendas à Constituição.

A grande problemática de tal proposta situa-se na sua constitucionalidade, por isso, o presente artigo, utilizando do método dedutivo e partindo de uma pesquisa geral em leis, doutrinas, jurisprudências e artigos, propõe-se a elencar fundamentos e regras pré-estabelecidas na Constituição Federal, além de proposições jurídicas constantes de doutrinadores conceituados no âmbito do Direito Constitucional, como Alexandre de Moraes, Pontes de Miranda, J.J. Gomes Canotilho, Celso Ribeiro Bastos, dentre outros, para chegar à conclusão da constitucionalidade ou não de tal proposta de emenda à Constituição Federal de 1988.

1- RELATO HISTÓRICO

Sabendo que a sociedade evolui, transforma seus valores, tornando compulsória a adaptação de normas e regras do ordenamento jurídico vigente, e que tal adaptação se faz por meio de reformas, alterações e até uma ruptura total com o estabelecido no texto constitucional de determinado Estado, estabelece-se, para tanto, que doutrinariamente se chama de manifestação do Poder Constituinte Originário ou Derivado.

Cumpre observar, preliminarmente, que o Poder Constituinte nada mais é do que uma manifestação soberana da suprema vontade política de um povo social e juridicamente organizado, conforme definição de Alexandre de Moraes⁴. Manifesta-se originariamente, quando estabelece ou cria a Constituição de um novo Estado, organizando-o e criando os poderes destinados a reger os interesses de determinada sociedade. Ressalte-se que haverá a manifestação do Poder Constituinte Originário tanto no surgimento de uma primeira Constituição, quanto na elaboração de qualquer Constituição posterior. Registre-se, ainda, que tal poder caracteriza-se por ser inicial, ilimitado, autônomo e incondicionado, conforme brilhante e sintética elucidação feita por Canotilho⁵:

O poder constituinte, na teoria de Sieyès, seria um poder *inicial, autônomo e onipotente*. É *inicial* porque não existe, antes dele, nem de facto nem de direito, qualquer outro poder. É nele que se situa, por excelência, a vontade do *soberano* (instância jurídico-política dotada de autoridade suprema). É um poder *autônomo*: a ele e só a ele compete decidir se, como e quando, deve 'dar-se' uma constituição à Nação. É um poder *onipotente, incondicionado*: o poder constituinte não está subordinado a qualquer regra de forma ou de fundo.

Inadequado seria esquecer, também, que este é permanente, pois não desaparece com a elaboração de uma nova Constituição. Conforme assinalado por Emmanuel Sieyès, o Poder Constituinte não esgota sua titularidade, que permanece latente, manifestando-se novamente mediante uma nova Assembléia ou um Ato revolucionário⁶.

⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 21.

⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. Portugal: Coimbra. Almedina, 1993 p. 94

⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 23.

Por outro enfoque, há também o Poder Constituinte Derivado, inserido na própria Constituição, com o objetivo precípuo de reformar a Constituição de determinado Estado. Convém ressaltar que este, ao contrário do Poder Constituinte Originário, é subordinado e condicionado expresso e implicitamente quanto ao texto constitucional, sendo, pois, passível de controle de constitucionalidade, pois conforme, Maurício Ribeiro Antonio Lopes, o Poder Constituinte Derivado decorre de uma regra jurídica de autenticidade constitucional.

Empós as noções preliminares em breve trecho, é de verificar-se que a manifestação do Poder Constituinte seja de forma originária ou de forma derivada, atende ao princípio da soberania popular; preconizando este por sua vez, conforme disposição do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, que todo poder emana do povo, não sendo de forma alguma ilegítima ou inconstitucional qualquer alteração ou reforma que rompa com as limitações impostas pela Constituição, desde que essas mudanças sejam corroboradas pelo povo que possui a titularidade do Poder Constituinte.

2- DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Posta assim a questão, importante examinar profundamente a proposta de emenda à Constituição (PEC) 157/03, de autoria do deputado Luis Carlos Santos (PFL-SP), que visa à Revisão Constitucional, a partir de 1º de fevereiro de 2007. A proposta de emenda à Constituição institui mudanças na Constituição Federal, ficando estas, restritas à Organização dos Poderes, ao Sistema Eleitoral e Partidário, ao Sistema Tributário Nacional e Finanças Públicas, à Organização e Competências das Unidades Federadas e ao Sistema Financeiro Nacional. Quanto à Organização dos poderes, há uma proposta no sentido de alterar o regime de governo, mudando do presidencialismo para o parlamentarismo. No Sistema Eleitoral e Partidário busca-se a reforma política tão aclamada pela nação brasileira. Com relação ao Sistema Tributário Nacional, espera-se a aprovação de algumas mudanças, até então não aprovadas, devido à exigência de um quorum qualificado para emendas à Constituição. Quanto à Organização do Estado, objetiva-se a repactuação entre União, Estados e Municípios. E, finalmente, com respeito ao Sistema Financeiro, busca-se a sua regulamentação, visto que até hoje, nunca chegou a ser regulamentado. Tenha-se presente que a proposta preserva textualmente de possíveis alterações os direitos sociais, o poder de iniciativa legislativa popular e os mecanismos de democracia direta, quais sejam, o plebiscito e o referendo.

Assinale, ainda, que a proposta sugere a alteração do quorum exigido ara emendas à Constituição, estabelecido no artigo 60, parágrafo 2º da Constituição Federal. 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-, alterando-o de 3/5 para 2/3 dos votos, isto é, extinguindo a exigência da maioria qualificada e exigindo para tal processo apenas a maioria absoluta dos membros de cada Casa congressual. Além dessa mudança, há outra sugestão modificando a fase constitutiva da emenda constitucional, qual seja, as discussões e o encaminhamento ocorrerão em sistema unicameral, sendo que somente a votação das proposições continuará sendo realizada no sistema bicameral. E, finalmente, a proposta de emenda constitucional prevê a possibilidade de revisões periódicas poderem ser autorizadas ou realizadas a cada dez anos.

De acordo com o substitutivo do deputado e relator da PEC 157/03 de Revisão Constitucional, o Deputado Federal Roberto Magalhães (PFL-PE) a Assembléia

Revisora será instalada em 1º de fevereiro de 2007, sendo composta pelos parlamentares recém-eleitos, e terá tempo máximo de funcionamento de doze meses de duração a partir da instalação. O parlamentar mais idoso presidirá a sessão de eleição do presidente. Registre-se, ainda que há previsão para a realização de um *referendum* no primeiro domingo de abril de 2008, sendo que, somente se aprovadas as mudanças, estas poderão ser promulgadas.

3- DA INCONSTITUCIONALIDADE

Após uma sintética elucidação da proposta, imprescindível e oportuno se faz analisar a proposta de emenda constitucional na esfera ou âmbito jurídico. Inicialmente, os nobres deputados e senadores, “equivocaram-se” ao denominar essa proposta de emenda constitucional de Revisão Constitucional. Conforme estabelecido pelo artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): “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”. Em virtude dessas considerações, não há que falar novamente em Revisão Constitucional, uma vez que a revisão já ocorreu em sete de setembro de 1994, com a promulgação de seis emendas constitucionais de revisão. Dessa forma, reitera-se a inadmissibilidade jurídica da utilização do procedimento de revisão, sendo admissível apenas a utilização do procedimento de reforma constitucional.

É sobremodo importante assinalar que a Constituição Federal, procurando resguardar a rigidez constitucional, estabeleceu limitações para a competência reformadora, isto é, o Poder Constituinte Derivado reformador. Estas limitações podem ser expressas ou implícitas. As limitações expressas, são aquelas previstas textualmente pela Constituição Federal, podendo ser materiais (art.60, parágrafo 4º- Não será objeto de liberação a proposta de emenda tendente a abolir- I- a forma federativa do Estado - II- o voto direto, secreto, universal e periódico – III- a separação dos Poderes – IV- os direitos e garantias individuais), circunstanciais (art.60, parágrafo 1º- a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio), e formais (art.60, I, II e III, parágrafos 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 a Constituição será promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem- e 5º- a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa). Já as limitações implícitas são aquelas que se referem a certas garantias que pretendem assegurar a efetividade das cláusulas pétreas. Conforme o mestre Canotilho⁷ ensina:

As Constituições não contém quaisquer preceitos limitativos do Poder de revisão, mas entende-se que há limites não articulados ou tácitos, vinculativos do poder de revisão. Esses limites podem ainda desdobrar-se em limites textuais implícitos, deduzidos do próprio texto constitucional, e limites tácitos imanentes numa ordem de valores pré-positiva, vinculativa da ordem constitucional concreta.

⁷ CANOTILHO, 1993.

É pacífica a questão entre os constitucionalistas como Alexandre de Moraes, Pinto Ferreira, Nelson de Souza Sampaio, dentre outros, de que é implicitamente irreformável a norma constitucional que prevê as limitações expressas, qual seja, o art. 60 da Constituição Federal, pois, se diferente fosse, a proibição expressa poderia desaparecer, para, só posteriormente, desaparecer, por exemplo, as cláusulas pétreas. Neste sentido deve-se dizer que a sugestão da PEC 157/03 que visa à alteração do parágrafo 2º do art.60 da Constituição Federal, modificando a fase constitutiva de uma emenda constitucional, com as discussões e o encaminhamento sendo realizados em sistema unicameral, ficando somente as votações das proposições sendo efetuada no sistema bicameral, além da redução do quorum exigido para a aprovação de emendas à Constituição, da maioria qualificada de 3/5 (308 parlamentares) para a maioria absoluta de 2/3 (257 parlamentares) dos votos dos membros de cada Casa Congressual, contraria ou fere uma limitação implícita da Constituição ao poder reformador. Quanto à redução do quorum exigido para a aprovação de uma emenda constitucional, o ilustre constitucionalista Paulo Bonavides afirma “ser essa uma cláusula pétrea implícita, talvez a mais importante delas, porque nossa constituição é rígida, exigindo determinados procedimentos para sua revisão”.

Dito isso, é de verificar se a inconstitucionalidade de tal proposta de emenda à Constituição, uma vez que há desrespeito ou inobservância das limitações jurídicas implícitas superiormente estabelecidas no texto constitucional, devendo ser esta, objeto principal do controle de constitucionalidade repressivo, uma vez que foi analisada e erroneamente considerada constitucional pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

4- DOS EFEITOS

Inadequado seria esquecer dos efeitos ou conseqüências negativas que decorrerão de tal reforma, ou melhor, nas palavras dos representantes do povo, na revisão constitucional. É perfeitamente natural que ocorram aperfeiçoamentos no texto constitucional brasileiro, tendo em vista que a Constituição de 1988 trouxe inúmeras alterações para o regime político e administrativo brasileiros. Mais do que isso, em virtude de nossa Constituição dispor sobre muitas matérias, e diante da incrível velocidade das mudanças no mundo globalizado, faz-se necessária uma adequação da rígida Constituição brasileira às novas tendências do direito público, a começar por uma redução do seu conteúdo. Entretanto, tais mudanças devem ser realizadas de forma coerente, respeitando e atendendo regras pré-estabelecidas, que visam, acima de tudo, preservar a segurança jurídica. A mudança na fase constitutiva de emendas à Constituição, no tocante as discussões e o encaminhamento das proposições serem realizadas em sistema unicameral, ficando apenas as votações destas sendo efetuadas no sistema bicameral, reduz significativamente a garantia de matérias de extrema relevância, que são as constantes de emenda à Constituição, de serem debatidas ou discutidas várias vezes, com o fito de chegar a uma conclusão inequívoca e dotada de total credibilidade. A redução do quorum qualificado de 3/5 para 2/3 dos votos, como exigência à aprovação de emenda constitucional, além de ferir uma limitação implícita constitucional, provocará uma enorme instabilidade jurídica, visto que, facilitará a alteração do texto constitucional, ficando este, passível de constantes mudanças, havendo, pois, uma incerteza jurídica no ordenamento. No tocante às matérias e/ou partes constitucionais passíveis de possíveis alterações, quais sejam, a Organização dos Poderes do Estado, o Sistema Eleitoral e Partidário, o Sistema Tributário Nacional e Finanças Públicas, a Organização e Competências das Unidades Federadas, e o Sistema

Financeiro Nacional, necessário faz-se proceder às reformas, uma vez que tais setores, quando não mal estruturados, alguns deles encontram-se, sequer regulamentados. Assim é chegada a hora de se fazer algo, antes que a situação se torne ainda mais caótica. Oportuno e imprescindível se torna destacar e/ou chamar a atenção para um detalhe: é preciso que nossos representantes no Congresso Nacional, ilustres deputados federais e senadores, não se deixem levar pela atual e iminente instabilidade política, por qual atravessa o Brasil, nem utilizem de tal procedimento, qual seja, a Revisão Constitucional, como uma plataforma política. As possíveis e futuras alterações e reformas constitucionais deverão fundar-se em bases e fundamentos lógicos e coerentes, e não em “oba oba” ou qualquer tipo de “politicagem”.

5- DA CONSTITUCIONALIDADE

Terminada a análise jurídica de tal PEC, tendo concluído pela sua inconstitucionalidade, imprescindível o exame detalhado e cuidadoso de um fator que, muda completamente o posicionamento até então firmado. Trata-se da previsão da PEC 157/03 de um referendo a ser realizado no 1º domingo de abril de 2008.

Previsto no art. 14, II da Constituição Federal, o referendo serve para legitimação *a posteriori* de certas leis, sobretudo de alto poder político-social, elaboradas pelo Poder Legislativo, sendo, pois, uma manifestação direta da soberania popular. Ocorrendo uma aprovação popular direta, por meio de referendo, não há nada que não possa ser alterado na Constituição, haja vista que o parágrafo único do seu artigo 1º 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. O doutrinador constitucionalista Pontes de Miranda, ao se debruçar sobre o tema, concluiu com brilhantismo que “nem a fórmula espanhola nem a brasileira traduzem bem a alemã. O que o art. 1º 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, emenda ou revisão da Constituição, está no povo”.

Se é a vontade popular legitimadora da inalterabilidade de algumas cláusulas constitucionais, ela e somente ela pode autorizar alterações. Uma vez aprovada uma nova Revisão, por meio de consulta popular, não há argumentos que sustentem a ilegitimidade de tal ato. Conforme o constitucionalista Celso Ribeiro Bastos⁸, “não se pode opor a Constituição àquele que o legitima”. Não se pode olvidar que o Poder Constituinte Originário afastou do Congresso Nacional a competência para alterar certas disposições constitucionais, as chamadas cláusulas pétreas; não quer isto dizer, entretanto, que também o fez perante o povo, pois conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁹, “a titularidade do Poder Constituinte pertence ao povo”. Até por uma falta de perspectiva de eficácia, a Constituição não retira do povo a possibilidade de alterá-la ou substituí-la. A soberania popular não é um poder constituído e, conseqüentemente, limitado e condicionado juridicamente, mas é força anterior a este.

Desse modo, realizada uma interpretação sistemática da Constituição Federal, invocando o princípio da soberania popular, numa realidade lógica e histórica, é que não se pode acusar de inconstitucional ou ilegítima a propositura de um novo período revisional fundamentado e legitimado em consulta popular. Assim, a proposta de emenda à Constituição (PEC) 157/03, desde que submetida à consulta popular e

⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. **Emendas à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 67.

⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 15.

obtendo posterior aprovação caracteriza-se por ser constitucional e legítima. Há que lembrar que, se efetivada a Revisão Constitucional nos termos até então previstos, teremos na verdade, a manifestação do Poder Constituinte Originário, uma vez que limitações expressas e implícitas superiormente estabelecidas na Constituição estarão sendo violadas ou suprimidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. São Paulo. Saraiva, 1985.
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro Salles. **Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.
- LOPES, Maurício Ribeiro Antonio. **Poder constituinte reformador**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- SIDOU, J.M. Othon. **Dicionário Jurídico**: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.