
A INCONSTITUCIONALIDADE DA CONVOCAÇÃO DE NOVA REVISÃO CONSTITUCIONAL

Isaura Maria Moreira Sarto Taglialegra^{*}

Gustavo Henrique Fideles Taglialegra^{**}

1. Introdução

Nestes vinte anos a Constituição Brasileira passou por uma revisão constitucional, já prevista no texto original, e por outras 56 emendas, todas elas com a observância estrita do rito de reforma estabelecido pelo constituinte originário. Apesar de ser, em termos históricos, uma Constituição nova, frequentemente surgem propostas de convocação de revisões constitucionais não previstas na própria Carta. Nesse sentido, tramitam atualmente na Câmara dos Deputados três Propostas de Emenda à Constituição que dispõem sobre a convocação de revisão constitucional: as de nº 157, de 2003, e nº 447, de 2005, tramitam em conjunto; já a de nº 554, de 1997, tramita isoladamente.

Essas Propostas de Emenda à Constituição não têm o objetivo de convocar o Poder Constituinte Originário com vistas à elaboração de uma nova Constituição, mas pretendem a convocação de nova revisão constitucional, com critérios de reforma diferentes dos estabelecidos no art. 60 da Magna Carta.

Caso essas Propostas objetivassem a convocação de outra Assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição, elas se caracterizariam num ato político e não jurídico, motivo pelo qual se deveria analisar a sua legitimidade. No entanto, como se pretende manter a ordem constitucional vigente, deve-se analisar a constitucionalidade e não a legitimidade das propostas.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo discorre sobre a Teoria do Poder Constituinte, abordando a questão da sua titularidade, bem como a diferenciação entre o Poder Constituinte Originário e o Poder Constituinte Derivado. O segundo capítulo faz

^{*} **ISAURA MARIA MOREIRA SARTO TAGLIALEGNA** é Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília (Uniceub) e Pós-graduanda em Direito Constitucional pela Uniplac. É Advogada.

^{**} **GUSTAVO HENRIQUE FIDELES TAGLIALEGNA** é Engenheiro Agrônomo pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, da Universidade de São Paulo (ESALQ-USP), e Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). É Consultor Legislativo do Senado Federal.

uma retrospectiva das Constituições brasileiras, com ênfase nas regras de reforma e nos mecanismos utilizados na transição de uma Constituição para outra. O terceiro capítulo analisa as Propostas de Emenda à Constituição que atualmente tramitam na Câmara dos Deputados com vistas à convocação de uma nova revisão constitucional.

2. O poder de reforma

A sociedade está em constante evolução, e por isso não se pode pretender uma Constituição imutável, não sujeita a alterações após a sua promulgação. José Elaeres Marques Teixeira, em seu artigo intitulado “O poder constituinte originário e o poder constituinte reformador”, observa que a ideia de imutabilidade da Constituição foi defendida por alguns iluministas do século XVIII, que imaginaram possível uma Carta de princípios debaixo da qual a sociedade viveria para sempre. Para o autor, se a Constituição é o resultado da vontade comum de um determinado grupo social e se houver mudança dessa vontade, há necessidade de reforma do texto constitucional. Caso contrário, o caminho que restaria para os momentos de crise seria o da força e da violência. Nesse contexto, “o poder de reforma da Constituição tem caráter instrumental, no sentido de que a ele incumbe a defesa da Constituição, proporcionando os acertos e as acomodações necessárias em razão das crises políticas que invariavelmente ocorrem” (TEIXEIRA, 2003, p. 205).

Ferreira Filho (2005, p. 108) afirma que o estabelecimento do Poder de Revisão se destina a sujeitar ao direito positivo a mudança da própria Constituição. Observa ainda que o Poder Revisional existe apenas em relação às Constituições rígidas, e estas só podem ser alteradas de acordo com procedimento especial pré-definido na própria Constituição.

Paulo Bonavides preceitua que o Poder Constituinte Derivado se manifesta em ocasiões de relativa normalidade e paz, sempre abraçado aos preceitos jurídicos vigentes. Sobre a natureza e as limitações do Poder Constituinte Derivado, o professor explana:

(...) o Poder Constituinte Constituído ou Derivado se insere na Constituição, é órgão constitucional, conhece limitações tácitas e expressas, e se define como poder primacialmente jurídico, que tem por objeto a reforma do texto constitucional. Deriva da necessidade de conciliar o sistema representativo com as manifestações diretas de uma vontade soberana, competente para alterar os fundamentos institucionais da ordem estabelecida. (BONAVIDES, 2006, p. 146)

Justamente pelo fato de ser limitado, o Poder Constituinte Derivado está sujeito ao controle de constitucionalidade. Eis o posicionamento de J. J. Gomes Canotilho sobre a questão:

A não observância, pela lei de revisão, dos limites estabelecidos na constituição, coloca-nos perante o problema da *desconformidade constitucional das leis de revisão*, problema esse que não é substancialmente diferente do problema da inconstitucionalidade das leis

ordinárias, dado que o poder de revisão é um poder constituído e não uma novação do poder constituinte. (CANOTILHO, 2002, p. 1058)

No caso brasileiro, por exemplo, as Emendas à Constituição, cujo processo de elaboração não tenha cumprido o procedimento constitucionalmente estabelecido no art. 60 ou que tenha infringido, mesmo que remotamente, o núcleo intangível da Lei Maior, podem, conforme ensina Edílio Ferreira, ser declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (FERREIRA, 1996, p. 289).

Como o poder de reforma constitucional é instituído na Constituição, ele sofre limitações de ordem temporal, circunstancial, material e procedimental. Os limites temporais dizem respeito aos casos de Constituições que só admitem alterações após o transcurso de certo lapso temporal depois de sua promulgação. Conforme exemplifica Paulo Bonavides, a Constituição Francesa de 1791 proibiu a reforma no período das duas primeiras legislaturas que se seguiram à sua promulgação (BONAVIDES, 2006, p. 198).

Também a Constituição norte-americana, no seu Artigo V, estabeleceu limitações temporais: “(...) nenhuma Emenda poderá, antes do ano de 1808, afetar de qualquer forma as cláusulas primeira e quarta da Seção 9, do Artigo I (...)” (TEIXEIRA, 2003, p. 205).

Paulo Bonavides assevera que o objetivo das limitações temporais é promover a consolidação da “ordem jurídica e política recém-estabelecida, cujas instituições ainda expostas à contestação, carecem de raiz na tradição ou de base no assentimento dos governados.” (BONAVIDES, 2006, p. 199).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera que as limitações circunstanciais buscam impedir a modificação da Constituição em certas circunstâncias especiais ou até mesmo anormais. Por isso é que se deve impedir a modificação da Constituição em circunstâncias anormais, pois obviamente essa anormalidade poderia perturbar a livre manifestação dos órgãos incumbidos da revisão. A atual Constituição brasileira proíbe a sua Emenda na vigência de estado de sítio ou de estado de defesa e também na vigência de intervenção federal (art. 60, § 1º) (FERREIRA FILHO, 2005, p. 136).

Os limites materiais, por sua vez, consistem na proibição da alteração da Constituição em certos pontos considerados fundamentais. Nesse caso, os órgãos com competência para a reforma ficam impedidos de sobre ela deliberar. No Brasil, desde a Constituição de 1891, têm sido estabelecidas limitações materiais ao poder de reforma. Verifica-se em seu art. 90, § 4º, que não poderiam “ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado.” (FERREIRA FILHO, 2005, p. 137).

Na atual Constituição brasileira, identificam-se limitações materiais no seu art. 60, § 4º, segundo o qual não poderá ser 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; e os direitos e garantias individuais.

Jorge Miranda identifica na doutrina três correntes sobre os limites materiais de revisão: a primeira considera imprescindível o estabelecimento de limites materiais de revisão; a segunda não admite limites materiais de revisão; e a terceira permite a inclusão de cláusulas de limites materiais, mas as considera suscetíveis de remoção, por meio de dupla revisão. Entende-se por dupla revisão a modificação ou revogação, via Emenda à Constituição, das normas constitucionais que estabelecem limites materiais ao poder reformador (cláusulas pétreas), ficando, assim, aberto o caminho para que, em um momento posterior, os dispositivos anteriormente sujeitos à limitação material possam ser removidos (MIRANDA, 1988, p. 165).

Para os seguidores da primeira corrente, o poder de revisão, por ser constituído, não pode ir contra aquilo que o Poder Constituinte Originário estabeleceu como fundamental, devendo “respeitar os preceitos que, explicitando uma proibição, denotam a consciência da ideia do Direito, do projeto ou do regime em que se corporiza.” (MIRANDA, 1988, p. 166).

Para os doutrinadores que se filiam à segunda corrente, não existe diferença entre Poder Constituinte Originário e Poder de Revisão. Ambos são a expressão da soberania do Estado e exercidos por representantes do povo. Também não há diferença entre normas constitucionais originárias e supervenientes, pois o importante é fazerem parte da Constituição formal. Desse modo, vale a regra geral da revogabilidade das normas anteriores pelas posteriores (MIRANDA, 1988, p. 167).

Os que seguem a terceira corrente têm o entendimento de que as normas de limites materiais de revisão podem ser modificadas e até mesmo revogadas. Com isso, o caminho estaria aberto para, após essa primeira etapa, “serem removidos os próprios princípios correspondentes aos limites”. Para estes, as cláusulas de limites materiais, enquanto estiverem em vigor, são de observância obrigatória; porém, tais como as demais normas constitucionais, podem ser objeto de revisão (MIRANDA, 1988, p. 168).

Sobre as normas que estabelecem os limites expressos (cláusulas pétreas), o constitucionalista Jorge Miranda considera que existem duas hierarquias de limites: os limites de primeiro grau e os de segundo grau (MIRANDA, 1988, p. 177). Os limites expressos de

primeiro grau referem-se diretamente aos princípios fundamentais da Constituição¹, enquanto os expressos de segundo grau são os que não se identificam com os princípios fundamentais da Constituição, mas que foram formalmente alçados ao nível de limites materiais pela própria Constituição².

Ainda segundo o autor, as normas que instituem os limites expressos “são revisíveis do mesmo modo que quaisquer outras normas, passíveis de Emenda, aditamento, ou eliminação e até podem vir a ser suprimidas através de Revisão” (MIRANDA, 1988, p. 178-9); no entanto, se forem alteradas as normas sobre limites de primeiro grau, estes continuarão a se impor às futuras revisões, enquanto se forem excluídas as normas que estabelecem os limites de segundo grau, estes deixam de existir, de forma que poderão deixar de ser observados em uma segunda revisão. Jorge Miranda entende que os dispositivos que regulam a reforma da Constituição não são insuscetíveis de revisão. Para ele, “as regras de processo de revisão são susceptíveis de modificação, como quaisquer outras normas”, sendo possível, por exemplo, a redução do *quorum* de aprovação das Emendas à Constituição, desde que não venha a transformar uma Constituição rígida³ em flexível, pois considera a rigidez limite material de primeiro grau (MIRANDA, 1988, p. 178-9).

Com relação às correntes doutrinárias expostas, Jorge Miranda assim se posiciona:

(...) se estamos de acordo com a primeira corrente doutrinária quanto à noção de revisão e de poder de revisão, continuamos a atribuir às cláusulas de limites explícitos um valor bem menor do que a generalidade dos autores que nela se integram. Não defendemos uma tese intermediária ou de compromisso: sustentamos, sim, que existem diferentes categorias de limites, afirmamos que tais cláusulas têm de merecer uma interpretação objectiva e atualista e, por outro lado, insistimos em que nada impede que o processo de revisão – não a revisão – seja utilizado para uma transição constitucional. (MIRANDA, 1988, p. 173)

A respeito do posicionamento do autor supramencionado, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha conclui que:

(...) entende o autor serem imodificáveis determinados limites – aqueles sob os quais se firma a arquitetura constitucional – v.g. a titularidade do poder de revisão, a rigidez ou flexibilidade constitucional, a forma de governo, etc., pois só há de se falar em revisão se

¹ Jorge Miranda conceitua como princípios fundamentais da Constituição aqueles princípios em que se alicerça a arquitetura constitucional, como a forma de governo, a separação dos poderes, os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, a separação das igrejas do Estado, a rigidez ou flexibilidade da Constituição, a titularidade do poder de revisão, entre outros (MIRANDA, 1988, p. 178-9).

² O art. 290 (atual art. 288) da Constituição Portuguesa de 1976, por exemplo, apresenta um rol de quatorze cláusulas pétreas, sendo algumas consideradas por Jorge Miranda como limites de primeiro grau, e outras como limite de segundo grau (MIRANDA, 1988, p. 178-9).

³ Constituição rígida é aquela cujo processo de revisão é distinto e mais complexo que o processo legislativo das leis ordinárias. Constituição flexível é aquela cujo processo de revisão não se difere do processo de elaboração das leis ordinárias. Semi-rígidas são as constituições que contêm uma parte rígida e outra parte flexível, a exemplo da Constituição brasileira de 1824.

forem eles respeitados, senão, verificar-se-ia desvio de poder. (...) Conclui, portanto, só haver dupla revisão em se tratando de cláusulas de limites impróprios ou de segundo grau. Trata-se de uma posição conciliatória que, se por um lado é inovadora, por outro, resguardou princípios doutrinários que, se fossem ultrapassados, colocariam em risco a supremacia da Constituição, exigência básica da democracia representativa. (ROCHA, 1993, p. 29)

Paulo Bonavides diverge do entendimento de Jorge Miranda, ao sustentar que o Constituinte Derivado não pode modificar o sistema de revisão estabelecido pelo Constituinte Originário. Logo, “consentir na possibilidade dessa alteração seria conferir ao Poder Constituinte Derivado características que ele não possui de Poder Constituinte Originário.” (BONAVIDES, 2003, p. 205).

Essa posição é seguida pelo constitucionalista Celso Ribeiro Bastos, que admite existirem limitações materiais implícitas, entre as quais estão os dispositivos que instituem as limitações materiais ao Poder de Emenda. Ele considera, ainda, como cláusula proibitiva implícita o dispositivo que estabelece o órgão competente para a modificação constitucional, ou seja, o titular do Poder Constituinte Derivado (BASTOS, 2002, p. 54).

Também defensor da tese de que há limitações implícitas à reforma dos dispositivos que estabelecem as cláusulas pétreas, Alexandre de Moraes pondera que é implicitamente irreformável a norma constitucional que estabelece as limitações expressas ao poder reformador. O autor considera, também, que é inalterável a titularidade do Poder Constituinte Derivado-Reformador, sob pena de se afrontar a separação dos Poderes da República (MORAES, 2003, p. 547).

J. J. Gomes Canotilho aborda o tema do poder de reforma de maneira bastante elucidativa: primeiro afirma que a geração fundadora da Constituição não pode vincular eternamente as gerações futuras. No entanto, em caso de alteração em desacordo com a Constituição, estar-se-ia diante de uma “revolução jurídica”. Em suas palavras:

Se isso acontecer, é provável que se esteja perante uma nova afirmação do Poder Constituinte, mas não perante uma manifestação do Poder de Revisão. Mas se é de Poder Constituinte Originário que se trata então este tem de tornar transparente as novas pretensões legitimatórias de desencadeamento de um novo Poder Constituinte e a consequente instauração de uma nova ordem constitucional. (CANOTILHO, 2002, p. 1049-50)

Com relação à tese da dupla revisão, o supracitado autor se posiciona contrariamente: “A violação de normas constitucionais que estabelecem a imodificabilidade de outras normas constitucionais deixará de ser ato constitucional para se situar nos limites de uma ruptura constitucional.” (CANOTILHO, 2002, p. 1052).

A inalterabilidade das normas que instituem limites materiais também é defendida por Pontes de Miranda, para quem “alterar preceito que postula a inalterabilidade de outro é alterar essoutro; porque torna possível alteração que era impossível orça por alterar.” (MIRANDA, 1936, p. 535).

O posicionamento contrário à possibilidade de dupla revisão é seguido por Nelson de Sousa Sampaio, que ressalta as limitações do Poder Constituinte Reformador e sua submissão ao Poder Constituinte Originário: “enquanto o Poder Constituinte cria a Constituição, o Poder de Reforma Constitucional é criatura da Constituição, e não pode rebelar-se contra esta”. Segundo ele, a reforma constitucional “não pode mudar o titular do Poder Revisor, pois esse representa uma delegação do Constituinte, insuscetível de ser delegada” e também não pode “atenuar ou simplificar as condições do processo de revisão quanto à iniciativa da Emenda, número de subscritores da proposta de reforma, maioria para sua aprovação, e discussões a que está sujeita.” (SAMPAIO, 1962, p. 34).

O mesmo autor, em sua obra *O poder de reforma constitucional*, destaca:

(...) num sistema de Constituição rígida, o poder revisor não pode subir até o Poder Constituinte, de onde ele deriva com a Constituição, para, a pretexto de reformá-la, alterar suas próprias bases, numa espécie de revolta da criatura contra o criador. Se há ponto que deve ficar invulnerável para que se possa falar em permanência da Constituição, é justamente este. (SAMPAIO, 1954, p. 96)

Por outro lado, Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que a dupla revisão é o único processo que permitiria a remoção de cláusulas pétreas, uma vez que a “intocabilidade das cláusulas pétreas não é dogma” e os dispositivos que as instituem podem ser suprimidos, em uma primeira etapa, para, posteriormente, ser possível eliminar os princípios, regras ou institutos anteriormente protegidos (FERREIRA FILHO, 2005, p. 176-7).

Além dos limites materiais, temporais e circunstanciais, existem, ainda, os chamados limites procedimentais ou formais, que se referem aos procedimentos diferenciados em relação ao processo de elaboração de leis ordinárias e que devem ser adotados na reforma da Constituição. Os limites procedimentais envolvem a restrição ao poder de iniciativa, a exigência de determinado número de sessões de discussão e de votação das propostas de reforma, além da fixação de um *quorum* de aprovação mais elevado que o exigido para aprovação das leis ordinárias. É em razão desses procedimentos especiais que as Constituições são classificadas como rígidas, flexíveis ou semi-rígidas⁴.

⁴ Constituição rígida é aquela cujo processo de revisão é distinto e mais complexo que o processo legislativo das leis ordinárias. Constituição flexível é aquela cujo processo de revisão não se difere do processo de elaboração das leis ordinárias. Semi-rígidas são as que contêm uma parte rígida e outra parte flexível, a exemplo da Constituição brasileira de 1824.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 pode ser emendada por iniciativa do Presidente da República, de mais da metade das Assembleias Legislativas e de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. As propostas de emenda devem ser submetidas a dois turnos de discussão em cada Casa Legislativa e o *quorum* de aprovação é de três quintos dos membros de cada Casa.

O artigo busca analisar a constitucionalidade da inserção de um novo procedimento ou formalidade para alterar a Constituição. Nesse sentido, cabem os seguintes questionamentos: A partir das perspectivas anteriormente abordadas, seria válida uma Emenda Constitucional que acrescentasse outra forma de mudança do texto constitucional? Tratar-se-ia o procedimento estabelecido pelo constituinte de 1988 o único eternamente possível? Ou seja, o próprio procedimento seria uma cláusula pétrea? A análise dessas questões é feita a seguir, examinando os distintos procedimentos de reforma do texto constitucional na história das Constituições brasileiras.

3. O poder constituinte originário e derivado nas constituições brasileiras

3.1. Constituição de 1824

No dia 3 de julho de 1822, por meio de decreto do então Príncipe Regente D. Pedro, foi convocada uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, sendo esta a primeira tentativa de constitucionalização do Brasil. Tal medida é anterior ao ato de independência, que foi oficialmente proclamada por D. Pedro I em 7 de setembro daquele mesmo ano.

A Assembleia Geral Constituinte e Legislativa foi instalada em 3 de maio de 1823 no Rio de Janeiro, por D. Pedro I, e dissolvida pelo próprio Imperador em 12 de novembro do mesmo ano. A outorga da Constituição Política do Império do Brasil ocorreu no dia 25 de março de 1824, por ato de D. Pedro I.

A Constituição do Império pode ser classificada como semi-rígida, pois ela possuía duas formas de alteração distintas: uma flexível e outra rígida. A primeira forma de alteração diz respeito a tudo que está na Constituição, mas não é definido como constitucional, como preceituado no art. 178.⁵ Para este dispositivo, a regra de alteração segue o trâmite de lei ordinária.

⁵ “Art. 178. É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais dos Cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, póde ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias.” CONSTITUIÇÃO (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, 25 mar. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 18 mai. 2007.

O processo de alteração dos dispositivos considerados materialmente constitucionais, segundo definição do art. 178, é rígido. Para a alteração de tais normas (relativas às atribuições dos poderes políticos⁶ e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos) era necessário seguir um procedimento composto por duas fases. A primeira consistia na aprovação de um projeto de Lei que concedia poderes para que a próxima legislatura promovesse alterações na Constituição.

Já a segunda fase consistia na discussão e na eventual aprovação das alterações propriamente ditas, que seriam realizadas pela legislatura seguinte. Em suma, os procedimentos de alteração dos “dispositivos constitucionais” da carta de 1824 consistiam no seguinte: a) a possibilidade de alteração apenas após quatro anos do juramento da Constituição, o que era uma limitação temporal; b) a proposta de alteração deveria ter origem na Câmara dos Deputados, com o apoio de um terço de seus membros; c) a Câmara dos Deputados deveria deliberar sobre a admissibilidade da discussão; d) admitida a discussão, a proposição seguiria o trâmite de uma lei ordinária; e) caso fosse aprovado o Projeto de Lei de Revisão, a legislatura seguinte passaria a ter a prerrogativa de promover as alterações na Constituição (Poder de Reforma); e f) na legislatura seguinte, as propostas de alteração seriam lidas e discutidas e, se aprovadas, o texto seria promulgado, juntando-se à Constituição.⁷

Ressalte-se que a Constituição do Império foi a que experimentou maior sobrevivência, tendo durado 65 anos, com poucas alterações introduzidas pelo Ato Adicional de 12 de outubro de 1832 (BONAVIDES, 1991, p. 94).

3.2. Constituição de 1891

Em 15 de novembro de 1889, um golpe de Estado pôs fim à Monarquia e destituiu o Imperador, proclamando-se uma República Federativa. No mesmo dia foi editado o Decreto nº 1, redigido por Rui Barbosa, que fixava a República Federativa como forma de governo da Nação (BONAVIDES, 1991, p. 210).

Logo após a Proclamação da República, foi nomeada, por meio do Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, uma comissão de cinco juristas, que ficou conhecida como “Comissão dos Cinco”, que teria a atribuição de elaborar um anteprojeto de Constituição, que seria a base para os debates da Assembleia Constituinte. No dia 15 de novembro do ano seguinte, foi

⁶ Como a reforma da constituição é atribuição de um poder político, pode-se aferir que as normas que estabelecem as regras de reforma, e o próprio art. 178, eram consideradas materialmente constitucionais pela Constituição do Império.

⁷ Cf. arts. 174 a 177 da Constituição de 1824.

instalada a Assembleia Geral Constituinte, que discutiu e aprovou, com algumas alterações, o anteprojeto elaborado pelo Poder Executivo (BONAVIDES, 1991, p. 213).

O art. 90⁸ da Carta de 1891 previa que a Constituição poderia ser reformada por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembleias dos Estados. A proposta de reforma, quando de iniciativa do Congresso Nacional, deveria ser apresentada por pelo menos um quarto dos membros de uma das Casas do Congresso Nacional. Quando a iniciativa fosse das Assembleias dos Estados, a proposta deveria ser previamente solicitada por dois terços dos Estados, no prazo de um ano, mediante aprovação, em cada Estado, pela maioria dos votos dos membros de sua Assembleia Legislativa.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, a proposta seria submetida, no ano seguinte, a três discussões no Congresso Nacional e só poderia ser aprovada se atingisse dois terços dos votos em cada uma das Casas do Congresso (§ 2º do art. 90)⁹.

A Constituição republicana de 1891 recebeu uma única Emenda Constitucional, em 3 de setembro de 1926.

3.3. Constituição de 1934

A primeira República caracterizou-se pela forte presença do poder nas mãos das oligarquias locais, traduzida na política dos governadores, também conhecida como política “café com leite”.

A crise desse sistema culminou com a Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas. O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituiu o governo provisório. Outro decreto, datado de 14 de maio de 1932, convocou a Assembleia Constituinte, que seria eleita em 3 de maio de 1933. A nova Constituição foi promulgada em 16 de julho de 1934.

A Constituição de 1934 previa duas hipóteses de alteração: a Emenda e a Revisão. O art. 178 dispunha que a Constituição poderia ser emendada quando as alterações propostas não modificassem a estrutura política do Estado (arts. 1º a 14 e 17 a 21); a organização ou competência dos poderes da soberania (capítulos II, III e IV do título I; capítulo V, dos títulos

⁸ “Art. 90 – A Constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembleias dos Estados. § 1º – Considerar-se-á proposta a reforma, quando, sendo apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, for aceita em três discussões, por dois terços dos votos em uma e em outra Câmara, ou quando for solicitada por dois terços dos Estados, no decurso de um ano, representado cada Estado pela maioria de votos de sua Assembleia.” CONSTITUIÇÃO (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 18 maio 2007.

⁹ “§ 2º – Essa proposta dar-se-á por aprovada, se no ano seguinte o for, mediante três discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas Câmaras do Congresso.” CONSTITUIÇÃO (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 18 maio 2007.

I, II e III; e os arts. 175, 177, 181 e o próprio art. 178). Caso as alterações propostas pretendessem modificar a estrutura de um desses dispositivos constitucionais, a mudança deveria ser feita por meio do sistema de revisão constitucional¹⁰.

Note-se que o art. 178 da Constituição de 1934 autorizava, expressamente, a alteração dos procedimentos de reforma estabelecidos por ele mesmo, mas somente por meio do sistema de revisão constitucional (SAMPAIO, 1954, p. 105); inclusive, cita esse fato como argumento para defender a tese de que as normas que dispõem sobre os procedimentos de reforma são limites implícitos do poder reformador, e que sua alteração apenas é possível quando a Constituição expressamente a permite, como é o caso da Carta de 1934.

No caso das Emendas à Constituição, as propostas deveriam ser de iniciativa: a) de um quarto dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ou b) de mais da metade dos Estados, no período de dois anos, manifestando-se cada Estado pela maioria dos membros de sua Assembleia (cf. art. 178, § 2º).

Para ser aprovada, a Proposta de Emenda à Constituição deveria ser submetida a duas discussões e obter a maioria absoluta dos votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em dois anos consecutivos. Se a Proposta de Emenda obtivesse a aprovação de dois terços dos membros de uma das Casas, seria imediatamente¹¹ submetida ao voto da outra Casa e, portanto, aprovada no mesmo ano, se também obtivesse dois terços nessa outra Casa (§ 1º, art. 178)¹².

A revisão constitucional possuía um processo legislativo mais complexo e demorado. A Proposta de Revisão deveria ser apresentada na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, com o apoio de dois quintos de seus membros ou mediante a aprovação de dois

¹⁰ “Art. 178 – A Constituição poderá ser emendada, quando as alterações propostas não modificarem a estrutura política do Estado (arts. 1 a 14, 17 a 21); a organização ou a competência dos poderes da soberania (Capítulos II III e IV, do Título I; o Capítulo V, do Título I; o Título II; o Título III; e os arts. 175, 177, 181, este mesmo art. 178); e revista, no caso contrário.” CONSTITUIÇÃO (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 18 maio 2007.

¹¹ Se a aprovação por dois terços dos membros de uma das Casas do Congresso ocorre na primeira sessão de discussão, fica dispensada a segunda sessão de discussão e a proposta vai imediatamente para a outra Casa Legislativa.

¹² “§ 1º – Na primeira hipótese, a proposta deverá ser formulada de modo preciso, com indicação dos dispositivos a emendar e será de iniciativa: a) de uma quarta parte, pelo menos, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) de mais de metade dos Estados, nos decurso de dois anos, manifestando-se cada uma das unidades federativas pela maioria da Assembleia respectiva. Dar-se-á por aprovada a emenda que for aceita, em duas discussões, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em dois anos consecutivos. Se a emenda obtiver o voto de dois terços dos membros componentes de um desses órgãos, deverá ser imediatamente submetida ao voto do outro, se estiver reunido, ou, em caso contrário na primeira sessão legislativa, entendendo-se aprovada, se lograr a mesma maioria.” CONSTITUIÇÃO (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 18 mai. 2007.

terços das Assembleias Legislativas dos Estados, por deliberação da maioria absoluta de seus membros. A Proposta de Revisão teria que ser aprovada pela maioria dos votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e, se aceita, elaborar-se-ia um anteprojeto, que na legislatura seguinte seria submetido a três discussões e votações, em cada uma das Casas, em duas sessões legislativas (§ 2º, art. 178)¹³.

A Constituição de 1934 não poderia ser reformada na vigência de estado de sítio. E também não seriam admitidos projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa (cf. § 4º e 5º do art. 178).

3.4. Constituição de 1937

Após a promulgação da Constituição de 1934, o Brasil passou por um período politicamente conturbado: o surgimento de diversos movimentos radicais e o avanço do Partido Comunista sob a chefia de Luís Carlos Prestes serviriam de pretexto para que Getúlio Vargas, em um golpe de Estado, implantasse, a partir de 1937, a ditadura do Estado Novo. Em 10 de novembro de 1937, o Presidente Getúlio Vargas dissolveu a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, revogou a Constituição de 1934 e outorgou a Constituição de 1937.

A Constituição de 1937 tinha como principal característica a centralização do poder nas mãos do Presidente da República. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos, “(...) trata-se, portanto, de documento destinado exclusivamente a institucionalizar um regime autoritário. Não havia a divisão de poderes, embora existissem o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, vistos que estes últimos sofriam nítidos amesquinhamentos.” (BASTOS, 2002, p. 190-1).

Com o Parlamento fechado, a Constituição concedia ao Presidente da República o poder de expedir decretos sobre todas as matérias de competência legislativa da União, inclusive para a edição de emendas ao texto constitucional¹⁴.

O art. 187¹⁵ previa que a Constituição fosse submetida a um plebiscito nacional, na forma regulada em decreto presidencial. Ocorre que tal decreto nunca foi editado e, como consequência, o plebiscito também não foi realizado.

¹³ “§ 2º – Na segunda hipótese a proposta de revisão será apresentada na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, e apoiada, pelo menos, por dois quintos dos seus membros, ou submetida a qualquer desses órgãos por dois terços das Assembleias Legislativas, em virtude de deliberação da maioria absoluta de cada uma destas. Se ambos por maioria de votos aceitarem a revisão, proceder-se-á pela forma que determinarem, à elaboração do anteprojeto. Este será submetido, na Legislatura seguinte, a três discussões e votações em duas sessões legislativas, numa e noutra casa.” *Ibidem*.

¹⁴ “Art. 180. Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-lei sobre todas as matérias de competência legislativa da União”. CONSTITUIÇÃO (1937).

¹⁵ “Art. 187. Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”. CONSTITUIÇÃO (1937).

O art. 174¹⁶ estabelecia que a Constituição poderia ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados. O mesmo artigo estabeleceu o rito de aprovação das Emendas à Constituição.

No entanto, esse procedimento nunca chegou a ser aplicado, pois o art. 178¹⁷ dissolveu a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais, sendo que as eleições para o Parlamento somente seriam marcadas após a realização do plebiscito previsto no art. 187, o qual nunca ocorreu, conforme já mencionado.

De fato, a Constituição de 1937 foi modificada vinte e uma vezes, por meio de Leis Constitucionais editadas pelo Presidente da República.

3.5. Constituição de 1946

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o contexto histórico exigia o fim do regime ditatorial e a reformulação do sistema constitucional brasileiro. Para Paulo Bonavides, a Constituinte de 1946 nasceu de um “movimento nacional de repúdio ao Estado Novo (...) que paralisara a vida constitucional do País, sujeitando a Nação a uma ditadura pessoal e de inspiração fascista e totalitária, inconciliável (...) com a sorte da causa aliada da Segunda Guerra Mundial.” (BONAVIDES, 1991, p. 349).

Em 28 de fevereiro de 1945, Getúlio Vargas editou a Lei Constitucional nº 9, que convocava eleições gerais para dezembro do mesmo ano. A mesma Lei previa que o parlamento a ser eleito tivesse poderes ordinários, logo, sem poderes constituintes. Entretanto, naquele momento histórico, surgiram movimentos políticos contrários à manutenção da Constituição de 1937.

Em 29 de outubro de 1945, os ministros militares depuseram Getúlio Vargas, colocando fim ao regime autoritário do Estado Novo. Após o golpe, assumiu provisoriamente a Presidência da República o Ministro José Linhares, que, na época, ocupava a Presidência do Supremo Tribunal Federal. Foi ele quem, na condição de Presidente da República interino, outorgou a Lei Constitucional nº 13, concedendo poderes constituintes ilimitados aos membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que viriam a ser eleitos em dezembro de 1945. A Assembleia Constituinte foi instalada no dia 2 de fevereiro de 1946, e a nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada em 18 de setembro de 1946.

¹⁶ “Art. 174. A Constituição poderá ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República, ou da Câmara dos Deputados”. CONSTITUIÇÃO (1937).

¹⁷ “Art. 178. São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições para ao Parlamento Nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187”. CONSTITUIÇÃO (1937).

A nova Constituição adotava um conceito único de reforma, ao contrário da Constituição de 1934, que diferenciava o processo de Emenda do processo de Revisão. Destarte, a Carta de 1946 previa um processo de aprovação de Emendas à Constituição similar ao adotado pela Constituição de 1934 para a alteração por meio de Emendas. Tal processo consistia em: admissão da Proposta de Emenda mediante o apoio de um quarto dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou por mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados, no período de dois anos, manifestando-se cada uma pela maioria de seus membros. A proposta deveria ser aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas consecutivas (cf. art. 217).

Caso a Emenda obtivesse a aprovação de dois terços de uma das Casas do Congresso, seria imediatamente submetida à votação pela outra Casa Legislativa. E se nesta última Casa também obtivesse dois terços de aprovação, seria imediatamente promulgada (cf. art. 217, § 3º)¹⁸. Também era previsto que a Constituição não poderia ser emendada na vigência de estado de sítio (cf. art. 217, § 4º).

A Constituição de 1946 sofreu vinte e uma Emendas. Foi, ainda, alterada por meio de quatro atos institucionais e trinta e sete atos complementares editados a partir de 1964 pelos governos militares.

A Carta de 1946 sobreviveu, de fato, até o Golpe de 1964. Segundo Paulo Bonavides, “a Constituição de 1946, mesmo adotada, estava superada praticamente pelo uso dos poderes excepcionais que foram atribuídos ao Marechal Castello Branco pelo Ato Institucional de 1964 e reforçado pelo de 1965.” (BONAVIDES, 1991, p. 431).

3.6. Constituição de 1967

O Golpe de Estado de 1964 destituiu o então Presidente João Goulart. Instalou-se, assim, um governo militar e autoritário que outorgou diversas alterações à Constituição de 1946.

O Ato Institucional (AI) nº 4 convocou o Congresso Nacional para discutir e votar o projeto de Constituição enviado pelo Executivo. Essa Casa Congressual tinha, em sua maioria, membros favoráveis ao governo militar, haja vista que diversos senadores e deputados de oposição tiveram seus mandatos cassados. Em 24 de janeiro de 1967 a nova Constituição foi votada e aprovada, entrando em vigor no dia 15 de março de 1967. Ressalte-

¹⁸ Assim como na Constituição de 1934, se a aprovação por dois terços dos membros de uma das Casas do Congresso ocorre na primeira sessão de discussão, fica dispensada a segunda sessão de discussão e a proposta vai imediatamente para a outra Casa Legislativa.

se que o Poder Constituinte concedido ao Congresso Nacional pelo AI nº 4 não tinha amparo no voto popular.

Até 1969, o texto constitucional de 1967 sofreu diversas alterações por meio de atos institucionais e complementares, com destaque para o AI nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que recrudescer o regime militar, concedendo amplos poderes ao Presidente da República para legislar em todas as matérias de competência da União e para exercer as atribuições previstas nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios, entre outras medidas autoritárias. Ressalte-se que na mesma data foi decretado o recesso do Congresso Nacional.

Com o recesso do Congresso Nacional (decretado pelo Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968), o Poder Executivo Federal ficou autorizado a legislar sobre todas as matérias de competência do Congresso Nacional, nos termos do AI nº 5, inclusive quanto à elaboração de Emendas à Constituição. Assim, foi por meio deste poder auto-concedido que os Ministros militares outorgaram a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que modificava na íntegra o texto constitucional de 1967. José Afonso da Silva a considera uma nova Constituição: “Teórica e tecnicamente, não se tratou de Emenda, mas de nova Constituição. A Emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado.” (SILVA, 2004, p. 87).

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, apresentavam algumas diferenças quanto ao processo de elaboração de Emendas ao texto constitucional. Com relação às cláusulas pétreas, tanto o texto de uma quanto da outra vedavam a deliberação de propostas de Emenda tendentes a abolir a Federação e a República. A Constituição também não poderia ser emendada na vigência de estado de sítio.

A Carta de 1967 previa que a Constituição pudesse ser emendada por proposta de um quarto dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República e de mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma pela maioria absoluta de seus membros (cf. art. 50 da Constituição de 1967). A proposta deveria ser discutida e votada pelo Congresso Nacional, em dois turnos, dentro de sessenta dias, e seria considerada aprovada caso obtivesse nos dois turnos a maioria dos votos dos membros das duas Casas Legislativas (cf. art. 51 da Constituição de 1967).

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 retirou das Assembleias Legislativas o poder de propor Emendas à Constituição. Estabelecia que a iniciativa de membros do Congresso Nacional pudesse ser exercida com o apoio de um terço dos membros de cada Casa Legislativa (cf. art. 47 da Emenda nº 1, de 1969, à Constituição de 1967). O *quorum* de aprovação de Emendas à Constituição passou a ser de dois terços dos votos da Câmara dos

Deputados e do Senado Federal em dois turnos (cf. art. 48 da Emenda nº 1 de 1969 à Constituição de 1967¹⁹).

Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, o *quorum* de aprovação passou a ser o de maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em dois turnos, em sessão unicameral. A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, manteve o *quorum* de aprovação de maioria absoluta, mas estabeleceu a votação separada, nas duas casas legislativas. Poucos anos depois, o *quorum* de aprovação de Emendas à Constituição voltou a ser de dois terços, por força da Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982.

A Constituição não poderia ser emendada na vigência de estado de sítio e nem poderia ser objeto de deliberação a Proposta de Emenda tendente a abolir a Federação e a República.

Além da Emenda Constitucional nº 1/1969, foram ainda editadas outras vinte e cinco, incluindo a de nº 26, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração da Constituição de 1988.

3.7. A Constituição de 1988 e o poder de reforma

3.7.1. A Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988

Em 1985 foi eleito Tancredo Neves, primeiro presidente civil após o golpe de 1964, ocasião em que prometeu que a convocação de Assembleia Nacional Constituinte seria “compromisso nosso de primeira hora” (ELEITO, 1985)²⁰. Chegava-se, assim, ao fim de um período de vinte e um anos de governos militares autoritários. Em decorrência da doença e morte de Tancredo Neves, assumiu o mandato o vice-presidente José Sarney, que, em pronunciamento à Nação, confirmou que o “objetivo maior do programa [de governo]” seria “atingido com a Assembleia Nacional Constituinte” (TANCREDO, 1985)²¹.

Após tantos anos de regime autoritário, a Nação brasileira clamava por uma Constituição democrática. A respeito da Constituição de 1967, o constitucionalista Jorge Miranda assim declarou:

(...) parecia identificada com a ditadura, pela sua origem e pela sua prática. De há muito largos setores da opinião pública reclamavam uma Assembleia Constituinte. E sentia-se ser agora a altura de repensar todas as estruturas políticas da sociedade, de revitalizar o Federalismo, de encontrar um novo equilíbrio nas relações do Presidente e do Congresso, de reformular o catálogo de direitos fundamentais, de procurar justiça na organização econômica. (MIRANDA, 1987, p. 31)

¹⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 18 maio 2007.

²⁰ ELEITO reitera promessa da Constituinte. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 jan. 1985, p. 1.

²¹ TANCREDO Neves está morto; corpo é velado no Planalto; Sarney reafirma mudanças. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 abr. 1985, p. 1.

Dessa forma, em 28 de junho de 1985, o Presidente José Sarney encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana. A proposta foi aprovada na forma da Emenda Constitucional nº 26, em 27 de novembro de 1985²². A Assembleia Constituinte seria composta pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e se reuniria, a partir de 1º de fevereiro de 1987, em sessão unicameral.

José Afonso da Silva salienta que, não obstante a Constituinte de 1987 ter sido convocada por meio de Emenda à Constituição de 1967, é insubsistente a tese de que a Constituição de 1988 seria obra de Constituinte Derivado. Para ele, a convocação da Assembleia Constituinte foi um processo constituinte atípico, pois não adveio de um fato revolucionário, mas foi resultado de uma conjunção de vontades. Esclarece, ainda, que as lutas para a restauração da democracia na década de 1980, como a luta pelas eleições “diretas-já” fizeram com que o Brasil passasse por um “momento histórico que a teoria constitucional denomina situação constituinte” (SILVA, 2002, p. 107). Ele descreve, a seguir, as aspirações populares naquele período da história brasileira:

Sentia-se que aquele espírito do povo, que transmuda em vontade social, que dá integração à comunidade política, já havia despertado irremissivelmente, como sempre acontece nos instantes históricos de transição, em que o povo reivindica e retoma o seu direito fundamental primeiro, qual seja, o de manifestar-se sobre o modo de existência política da Nação pelo exercício do Poder Constituinte Originário. (SILVA, 2002, p. 108)

No mesmo sentido, Paulo Bonavides entende que o momento histórico que precedeu a Constituinte de 1987 não pode deixar de ser considerado como um momento de ruptura. Em suas palavras, a ruptura

[s]e operou na alma da Nação, profundamente rebelada contra o mais longo eclipse das liberdades públicas: aquela noite de 20 anos sem parlamento livre e soberano, debaixo da tutela e violência dos atos institucionais, indubitavelmente um sistema de exceção, autoritarismo e ditadura, cuja remoção a Constituinte se propunha a fazê-lo, como a rigor o fez, promulgando a Constituição ora vigente. (BONAVIDES, 1991, p. 451)

Para José Afonso da Silva, a rigor, a Emenda Constitucional nº 26 não foi de fato uma Emenda Constitucional, mas sim um ato político com o objetivo de revogar a Constituição vigente e, com isso, substituí-la por uma nova ordem constitucional. E conclui:

A EC nº 26, de 27.11.85, ao convocar a Assembleia Nacional Constituinte, constitui, nesse aspecto, um ato político. Se convocava a Constituinte para elaborar Constituição nova que substituiria a que estava em vigor, por certo não tem natureza de Emenda Constitucional, pois esta tem precisamente sentido de manter a Constituição emendada. Se visava destruir esta, não pode ser tida como Emenda, mas como ato político. (SILVA, 2004, p. 87)

²² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em 18 maio 2007.

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987 e elegeu como Presidente o Deputado Ulysses Guimarães. Os trabalhos constituintes prosseguiram ao longo dos anos de 1987 e 1988 até que, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição.

3.7.2. Os processos de emenda e de revisão constitucional

A Constituição de 1988 estabeleceu dois processos de reforma: a revisão constitucional (prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que foi realizada cinco anos após a sua promulgação; e o processo de aprovação de Emendas ao texto constitucional. Até o presente momento²³, a Constituição já sofreu 56 Emendas, além das seis Emendas de Revisão.

O procedimento de reforma da Constituição, por meio da aprovação de Emendas, está previsto no art. 60 da Carta Magna. A Proposta de Emenda pode ser de iniciativa: a) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) do Presidente da República; ou c) de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

A Proposta de Emenda à Constituição será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, e será aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Não pode ser 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 e os direitos e garantias individuais. Essas são as limitações materiais, mais conhecidas por cláusulas pétreas.

Há, ainda, as limitações circunstanciais que impedem que a Constituição seja emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Têm-se também limitações formais, que delimitam quem pode propor Emendas à Constituição, o modo de sua discussão e votação, e o *quorum* exigido para a sua aprovação (art. 60, incisos I, II e III e § 2º) e impedem, ainda, que matéria constante de Proposta de Emenda rejeitada ou prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º).

O processo de reforma por meio de revisão constitucional foi estabelecido pelo art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispõe o seguinte: “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos contados da promulgação da

²³ Atualizado em 20 de dezembro de 2007, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 56.

Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 981, entendeu que a revisão constitucional disposta no art. 3º do ADCT não estava vinculada ao plebiscito, que tal revisão deveria ser realizada uma única vez e que estava sujeita às limitações impostas pela Carta de 1988. Segue a ementa do acórdão:

Emenda ou Revisão, como processos de mudança na Constituição, são manifestações do Poder Constituinte Instituído e, por sua natureza, limitado. Está a “revisão” prevista no art. 3º do ADCT de 1988 sujeita aos limites estabelecidos no parágrafo 4º e seus incisos do art. 60 da Constituição. O resultado do plebiscito de 21 de abril de 1993 não tornou sem objeto a revisão a que se refere o art. 3º do ADCT. Após 5 de outubro de 1993, cabia ao Congresso Nacional deliberar no sentido da oportunidade ou necessidade de proceder à aludida revisão constitucional, a ser feita “uma só vez”. As mudanças na Constituição, decorrentes da “revisão” do art. 3º do ADCT, estão sujeitas ao controle judicial, diante das “clausulas pétreas” consignadas no art. 60, § 4º e seus incisos, da Lei Magna de 1988. (ADI 981-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 17-3-93, DJ de 5-8-94)²⁴.

O fato é que o processo de revisão constitucional ocorreu entre os anos de 1993 e 1994, com a aprovação de seis Emendas Constitucionais de Revisão. Durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, foi discutida a possibilidade de explicitação, no texto do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de que a revisão constitucional deveria ser feita uma única vez. Os Constituintes concluíram não ser necessária tal explicitação, pois consideravam que o texto aprovado consignava única revisão, conforme mostra o seguinte excerto do Diário da Assembleia Nacional Constituinte:

Requerimento de Destaque nº 59.

Senhor Presidente, Requeiro destaque para a Emenda nº 2T01763/Darcy Deitos.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) – É a seguinte a Emenda destacada:

Emenda nº 1.763 (Do Sr. Darcy Deitos)

Art. 3º- Disposições Transitórias-Projeto (B). Inserir no texto do art. 3º do Ato das Disposições Transitórias do Projeto de Constituição (B), antes da palavra “realizada”, a expressão “uma só vez”.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) – Destaque nº 59, de autoria do constituinte Darcy Deitos. Quer S. Ex^a inserir no texto do art. 3º das Disposições Transitórias, antes da palavra “realizada” a expressão “uma só vez”. Concedo a palavra ao nobre constituinte Darcy Deitos, para encaminhar a votação.

O SR. DARCY DEITOS (PMDB-PR. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, a minha Emenda é de correção de linguagem. Acrescentaríamos antes da palavra “realizada” a expressão “uma só vez”. O texto ficaria da seguinte forma:

“A revisão constitucional será uma só vez realizada, após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso

²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 981-MC. Relator: Néri da Silveira, maioria. Acompanhamento Processual. DJ de 5.8.94. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 8 abr. 2007.

nacional, em sessão unicameral”. A nossa Emenda, Sr. Presidente, já recebeu parecer favorável do Sr. Relator. Gostaria de saber se S. Ex^a mantém o parecer exarado anteriormente. Trata-se de uma correção de linguagem, Sr. Presidente, mas talvez seja necessário submeter a voto.

O SR. NELSON CARNEIRO – Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) – Tem V. Ex^a. a palavra.

O SR. NELSON CARNEIRO (PMDB_RJ) – Sr. Presidente, se V. Ex^a. me permite, o próprio texto já responde porque diz:”A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição”. Só pode ser uma vez. Não vai haver várias revisões, apenas uma, única, cinco anos a contar da data da promulgação da Constituição. De modo que a Emenda não é procedente.

O SR. DARCY DEITOS – Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) – Tem V. Ex^a a palavra.

O SR. DARCY DEITOS (PMDB-PR) – Sr. Presidente, entendemos que é uma questão e linguagem. A linguagem não está correta. Ouçamos o Relator.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) – Vamos ouvir o Relator.

O SR. BERNARDO CABRAL (Relator) (PMDB-AM) – Sr. Presidente, Sr^a. e Srs. Constituintes, o eminente Constituinte Darcy Deitos deseja que fique expresso que a revisão constitucional será realizada uma só vez. Justifica S. Ex^a. na sua Emenda, que, não havendo a inclusão da expressão “uma só vez”, poderiam surgir dúvidas quanto à matéria. O autor da Emenda, Constituinte Joaquim Bevilacqua, entende que não. Acho que o Constituinte Darcy Deitos tem razão. Optei pela aprovação por uma questão de reforço, mas lembro à Casa que acaba de ser dito pelo eminente Constituinte Nelson Carneiro tem absoluta procedência, ficará registrado nos Anais as Casa o que se deseja. Com isso e por isso, faço um apelo ao eminente Constituinte Darcy Deitos, para que retire a Emenda, ficando proposição apenas registrada nos Anais da Casa, não havendo qualquer necessidade de a matéria ser levada à votação.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) – Parece que, pelos debates, a intenção de V. Ex^a. foi atingida. O nobre Constituinte retira a Emenda? (Pausa). Está retirada a Emenda. (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988).

José Afonso da Silva concorda com a interpretação de que a revisão constitucional prevista no art. 3º do ADCT deve acontecer uma única vez. Segundo ele, como tal revisão já ocorreu, não é mais possível “outra revisão nos termos ali previstos, simplesmente porque, como norma transitória, foi aplicada, esgotando-se em definitivo.” (SILVA, 2004, p. 62).

O estudo da história constitucional brasileira demonstra que, em alguns momentos, houve desrespeito às regras de reforma estabelecidas pelas Constituições brasileiras. No entanto, tais exemplos ocorreram em momentos de transição constitucional ou durante regimes de governo autoritários. A seguir, verificar-se-á se as propostas de Emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional que convocam nova revisão constitucional configuram desrespeito às regras de reforma estabelecidas pela Constituição de 1988.

4. Análise das Propostas de Emenda à Constituição que convocam nova revisão constitucional

A sociedade está em constante evolução, e a sua Constituição, como Lei Maior que é, por estar no ápice de todo ordenamento jurídico, deve acompanhar tal evolução e ser contemporânea da sociedade. Por isso as Constituições não devem ser imutáveis. Conforme ressaltou Canotilho (2002, p. 1049) a geração fundadora não deve restringir as gerações futuras de desenhar o Estado de acordo com a sua realidade, mas se as eventuais mudanças promovidas no futuro contradisserem a Constituição atual, estar-se-á diante de uma nova ordem constitucional.

No entanto, conforme mencionado anteriormente, as propostas objeto deste estudo não pretendem fundar uma nova ordem constitucional, mas tão-somente tornar a atual Constituição menos rígida durante um determinado período de tempo – abrindo-se, assim, precedente constitucional para contínuas convocações de tal Assembleia Revisora. Se a intenção é manter a ordem constitucional atual, resta saber se é constitucional alterar as regras de reforma estabelecidas pelo Constituinte Originário de 1988, ou, ainda, incluir outras regras.

Como visto o Poder Constituinte Originário diferencia-se substancialmente do Poder Constituinte Derivado por ser ele o criador da Constituição, o definidor de suas regras e do modo de exercício dos poderes por ele constituídos. E o Poder Constituinte Derivado, enquanto poder constituído que é, deve cumprir suas funções dentro das limitações impostas pelo Constituinte Originário.

O art. 60 da Constituição estabelece as regras a serem observadas para a reforma de seu texto via Emenda. Toda Proposta de Emenda à Constituição tem que ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambas, três quintos dos votos dos respectivos membros. O Constituinte Originário de 1988 previu, também, que a Constituição passaria por uma única revisão constitucional²⁵ (com *quorum* de aprovação de maioria absoluta), a ser realizada cinco anos após sua promulgação, o que já ocorreu.

Justamente por ser limitado, o Poder Constituinte Reformador está sujeito ao controle de constitucionalidade. E se o procedimento de reforma do texto constitucional, com limites bem definidos pelo Constituinte Originário, não for cumprido, ele poderá ser declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

²⁵ A Revisão Constitucional deveria ser realizada uma única vez, conforme entendimento do STF e segundo se depreende de debate lavrado nos Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88*. Brasília, 1º set. 1988, p. 13989. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/publicacoes>. Acesso em 18 maio 2007.

A pesquisa realizada, com a ressalva de não ter sido exaustiva, demonstrou que, entre as três correntes doutrinárias citadas por Jorge Miranda (1988, p. 165), aquela que considera que o Poder Constituído não pode ir contra aquilo que o Poder Originário estabeleceu, demonstrou ser a mais aceita. Paulo Bonavides (2006, p. 203), Celso Ribeiro Bastos (2002, p. 54), Pontes de Miranda (1936, p. 535), Gomes Canotilho (2002, p. 1049) e Nelson de Sousa Sampaio (1962) são seus seguidores.

Tal entendimento foi aplicado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN nº 1.722-0, que entendeu ser inconstitucional introduzir o instituto da revisão constitucional por meio de Emenda à Constituição no âmbito estadual. Apesar de a ADIN tratar de Emenda à Constituição Estadual, o acórdão faz referência à impossibilidade de convocação de revisão constitucional também no âmbito federal. Segundo o acórdão, é inconstitucional o ato normativo estadual que:

(...) mediante Emenda Constitucional aprovada por Assembleia 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 de introdução, no cenário jurídico, do instituto da Revisão Constitucional.²⁶

Jorge Miranda, por outro lado, entende que as normas constitucionais que estabelecem o processo de reforma podem ser alteradas, desde que não venham a transformar uma Constituição rígida em flexível (MIRANDA, 1988, p. 178-9). Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho compreende que as normas que regulam o processo de revisão podem ser alteradas, inclusive com a remoção daquelas que instituem as cláusulas pétreas, por meio do processo de dupla revisão. (FERREIRA FILHO, 2005, p. 176-7).

A história constitucional brasileira, conforme visto no Capítulo 2, mostra alguns exemplos de desrespeito às regras de reforma estabelecidas pelas Constituições então vigentes. No entanto, esses exemplos ocorreram ora em momentos de transição constitucional, ora durante regimes de governo autoritários. Não há exemplos de desrespeito às regras de reforma durante os períodos de estabilidade democrática.

Poder-se-ia levantar como precedente de alteração das regras de reforma as Emendas nºs 1, 8, 11 e 22 à Constituição de 1967, que, entre outras modificações, promoveram a mudança do *quorum* de aprovação de Emendas. Assevere-se que esses precedentes devem ser analisados com a devida ressalva, dado o momento histórico em que estão inseridos. Em primeiro lugar, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, foi outorgada pelo Presidente da

²⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI n. 1722-0. Relator: Marco Aurélio, unânime. Acompanhamento Processual. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 18 out. 2006.

República por força do Ato Institucional nº 5, já em desrespeito ao rito estabelecido pela Constituição de 1967.

As Emendas seguintes (n^{os} 8, 11 e 22) ora estabeleciam *quorum* de dois terços e ora retornavam ao *quorum* de maioria absoluta para aprovação de Emendas. Chega-se ao ponto de, no período de cinco anos (1977 a 1982), a Constituição ter tido quatro ritos diferentes de reforma, sendo isso um claro indício de que as normas de reforma eram alteradas de acordo com a conveniência do Poder Executivo em aprovar ou rejeitar Emendas à Constituição. Exemplo histórico foi a rejeição da Proposta de Emenda das Diretas-Já, em 25 de abril de 1984, por não ter alcançado os dois terços de votos necessários para a sua aprovação. A proposta teria sido aprovada se a votação tivesse ocorrido dois anos antes, quando o *quorum* exigido era o de maioria absoluta²⁷.

Outro argumento que poderia ser utilizado para justificar a convocação de revisão por meio de Emenda Constitucional é o fato de a Constituinte de 1987 ter sido convocada por meio de Emenda à Constituição de 1967 (Emenda Constitucional nº 26, de 1985). No entanto, tal argumento desconsidera o fato de que a Emenda nº 26 atenta contra a Constituição de 1967, pois convoca o Poder Constituinte Originário para a fundação de uma nova ordem constitucional. Assim, pode-se dizer que a Emenda nº 26 é inconstitucional em face da Constituição de 1967, porém é politicamente legítima, dado o momento histórico vivido pelo país e o clamor popular por uma nova Constituição (SILVA, 2002, p. 108).

Fosse a Emenda nº 26 constitucional, seria a Assembleia Constituinte de 1987 um Poder Constituinte Derivado e a Constituição de 1988 uma Emenda global à Constituição de 1967. Todavia, a Constituinte de 1987 é, sim, Poder Constituinte Originário, tanto que suprimiu a cláusula pétrea da Constituição de 1967 que impedia Emendas tendentes a abolir a República e contrariou a mesma cláusula pétrea, ao convocar Plebiscito para definir se a forma de governo a ser adotada seria a República ou a Monarquia Constitucional. Se fosse Poder Constituinte Derivado, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 teria que respeitar as cláusulas pétreas da Constituição de 1967. Apesar da discordância de FERREIRA FILHO (2005, p. 175-6), a maioria dos doutrinadores citados entende que a Constituinte de 1987 é Poder Constituinte Originário (conforme BONAVIDES (1991, p. 451), SILVA (2004, p. 87), MIRANDA, (1987, p. 31)).

²⁷ Para aprovação da Proposta de Emenda das Diretas-Já na Câmara dos Deputados eram necessários 320 votos (dois terços dos membros). Faltaram 22 votos para atingir os dois terços. A Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, havia alterado o *quorum* de aprovação de Propostas de Emenda à Constituição de maioria absoluta para dois terços. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antior1988/emc01-69.htm. Acesso em 18 maio 2007.

Em editorial da *Revista Jurídica*, editada pela Presidência da República, assim se posiciona Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha sobre a PEC nº 157, de 2003, e a inadequação de se utilizar o precedente da Emenda Constitucional nº 26, de 1985, em favor de sua admissibilidade:

Irrecusável, portanto, destruir a PEC nº 157-A/2003 a arquitetura constitucional brasileira, colocando em risco a supremacia da Carta Cidadã. Sustentar que por força de vicissitudes históricas a República Brasileira, instaurada pela *Lex* de 1988, foi decorrência da Emenda Constitucional nº 26, de 17 de novembro de 1985, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte não serve como argumento para o golpe que se quer perpetrar contra a Nação. Naquele momento, imperiosa a transição constitucional para o avanço da abertura democrática. Hoje, consolidada a Democracia, inaceitável qualquer violação ou rompimento das determinações contidas na Carta Política vigente. Revisão Constitucional é golpe! (ROCHA, 2006)

Realmente, o momento atual é totalmente diferente daquele vivido na segunda metade da década de 1980. As propostas de Emendas sob análise visam manter a ordem constitucional vigente e, ao mesmo tempo, introduzem um novo processo de reforma da Constituição com o principal intuito de reduzir o *quorum* de aprovação de três quintos para maioria absoluta, enquanto a Emenda nº 26, de 1985, foi ato político que tinha por objetivo a fundação de nova ordem constitucional.

Dessa forma, partindo-se da premissa mais aceita pela doutrina de que as regras de alteração da Constituição de 1988 são implicitamente inalteráveis, não é possível a inserção de uma revisão não prevista. A realização de plebiscito ou referendo, conforme bem observou Bonavides (2006, p. 672), não é suficiente para sanar o vício de constitucionalidade, pois essas formas de consulta popular também não estão previstas pela Carta de 1988, como procedimento de reforma.

Isso não impede, no entanto, que se venha a convocar uma nova Assembleia Constituinte, desde que com o apoio do povo, que é o legítimo detentor do Poder Constituinte Originário (ou do Poder Estatal, na terminologia de Pontes de Miranda). Tal convocação poderia ocorrer até mesmo por meio de Emenda à Constituição – conforme já aconteceu em 1985 –, mas essa eventual Assembleia Constituinte estará fundando uma nova ordem constitucional, com a promulgação de uma nova Constituição e a consequente revogação da Constituição de 1988. Ressalte-se que, nesse caso, a realização de plebiscito ou referendo poderia ser uma forma de conferir legitimidade à nova Carta (MIRANDA, 1946, p. 12-3).

5. Considerações finais

A existência de Propostas de Emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional que versam sobre a convocação de revisão constitucional desperta o questionamento sobre a

constitucionalidade da convocação de nova revisão constitucional, o que abre precedente para novas convocações, estabelecendo-se, assim, um procedimento de reforma diferente do estipulado originalmente pela Carta Magna de 1988. Foi justamente a busca de resposta a esse questionamento, na doutrina e na jurisprudência, o problema que motivou esta pesquisa.

O levantamento bibliográfico demonstrou que a tese mais aceita entre os doutrinadores é aquela que considera que o Poder Constituído não pode ir contra aquilo que o Poder Constituinte Originário estabeleceu como regra de reforma da Constituição. Paulo Bonavides, (2006, p. 203), Celso Ribeiro Bastos (2002, p. 54), Pontes de Miranda (1936, p. 535), J. J. Gomes Canotilho (2002, p. 1049) e Nelson de Souza Sampaio (1962) são seus seguidores. Esses autores consideram que os procedimentos de reforma são limites implícitos do Poder Constituinte Derivado e que sua alteração equivale à ruptura constitucional.

Também o Supremo Tribunal Federal²⁸, ao analisar a constitucionalidade de emenda à Constituição estadual que convocava revisão constitucional, decidiu-se pela sua inconstitucionalidade, entendendo não ser possível a introdução, pelo Legislativo Estadual ou Federal, do instituto da revisão constitucional no cenário jurídico. Dessa forma, o estudo concluiu que a doutrina dominante parece corroborar com a inconstitucionalidade das Propostas de Emenda à Constituição analisadas.

Também foram encontradas teorias contrárias à dominante. Ferreira Filho (2005, p. 176-7), por exemplo, defende que as normas que regulam o processo de revisão podem ser alteradas, inclusive com a remoção daquelas que instituem as cláusulas pétreas, por meio do processo de dupla revisão. No seu entendimento, a própria Constituição de 1988 é fruto de Constituinte Derivado, não havendo restrições para que o Constituinte Derivado mude o que ele mesmo estabeleceu.

A posição de Jorge Miranda ajuda a esclarecer a discussão que está sendo desenvolvida. Ele classifica os limites de revisão em limites de primeiro grau e limites de segundo grau. De acordo com sua teoria, é possível a alteração das normas que estabelecem os procedimentos para a reforma da Constituição, desde que a nova sistemática de reforma preserve os limites de primeiro grau (MIRANDA, 1988, p. 179-80).

O referido autor considera que é possível a alteração das normas sobre o processo de reforma da Constituição, inclusive com a redução do *quorum* para sua aprovação, desde que não venha a transformar uma Constituição rígida em flexível, ou vice-versa, pois considera

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI n. 1722-0. Rel. Min. Marco Aurélio, unânime. Acompanhamento Processual. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 18 out. 2006.

que rigidez e flexibilidade constitucionais são limites de primeiro grau, mas os procedimentos de reforma em si são, segundo ele, limites de segundo grau.

Assim, parece possível depreender que, segundo o autor, um novo procedimento que estabelecesse qualquer formalidade extra em relação ao processo legislativo ordinário não padeceria do vício da inconstitucionalidade. Nesse sentido, seguindo-se a doutrina de Jorge Miranda, as propostas em análise seriam constitucionais, pois mantêm a rigidez da Constituição e preservam as cláusulas pétreas, limites de primeiro grau da Constituição brasileira.

Contudo, ante o posicionamento majoritário da doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, concluiu-se que as Propostas de Emenda à Constituição analisadas são inconstitucionais em face da Constituição de 1988. Assim, caso venham a ser aprovadas, estar-se-á diante da convocação do Poder Constituinte Originário para a fundação de uma nova ordem constitucional. Nesse caso, seria uma decisão de caráter político e não jurídico, não cabendo mais a discussão da constitucionalidade, mas sim da legitimidade da convocação do Constituinte Originário.

Referências bibliográficas

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987/1988). *Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88*. Brasília, 1º set. 1988, p. 13.989. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 18 mai. 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *História constitucional do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CANOTILHO, J.J.G. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

ELEITO reitera promessa da Constituinte. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 jan. 1985.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA, Edílio. Inconstitucionalidade de Emendas à Constituição. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, v. 33, n. 132, out./dez. 1996.

MIRANDA, Jorge. A transição constitucional brasileira e o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, v. 24, n. 94, abr./jun. 1987.

_____. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra, 1988.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936, v. 2.

_____. Poder Estatal. Poder Constituinte. Poderes Constituídos. *In: Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 105, n. 511, jan. 1946.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. A PEC nº 157-A de 2003 e a Convocação da Segunda Assembleia de Revisão Constitucional da Carta Política de 1988. *In: Revista Jurídica*. Brasília: Presidência da República, v. 8, n. 81, out./nov. 2006. Editorial.

ROCHA, Maria Elizabeth Teixeira. Limitações ao exercício da reforma constitucional e a dupla revisão. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 118, v. 29, p. 19-30, abr./jun. 1993.

SAMPAIO, Néelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. Bahia: Progresso, 1954.

_____. Os Limites da Reforma Constitucional. *In: Revista Forense*. Rio de Janeiro, n. 59, vol. 200, p. 34-38, out./dez. 1962.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Poder constituinte e poder popular*. São Paulo: Malheiros, 2002.

TANCREDO Neves está morto; corpo é velado no Planalto; Sarney reafirma mudanças. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 abr. 1985.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. O poder constituinte originário e o poder constituinte reformador. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 158, n. 40, p. 203-208, abr./jun. 2003.