



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado



CONSTITUINTE EXCLUSIVA PARA A REFORMA POLÍTICA?

Fernando A. G. Trindade

Textos para Discussão **80**

Dezembro/2010

SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado

Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

CENTRO DE ESTUDOS

Fernando B. Meneguim – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL:

<http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html>

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CONSTITUINTE EXCLUSIVA PARA A REFORMA POLÍTICA?

Introdução

Já faz algum tempo vem sendo cogitada a realização de uma “constituinte exclusiva” para efetivar o que se convencional chamar “reforma política”. Ainda a pouco, durante a campanha eleitoral para as eleições presidenciais recém findas, foi discutida a matéria.

O presente texto procura abordar dois aspectos da questão, a experiência das constituintes exclusivas revisionais (ou seja, para revisar Constituição preexistente) no direito comparado e a própria constitucionalidade de uma tal assembleia perante a Constituição de 5 de outubro de 1988.

Preliminarmente definiremos constituinte exclusiva como a assembleia formada por parlamentares eleitos com a incumbência única (exclusiva) de elaborar um texto constitucional (parcial ou total) e que uma vez alcançado o seu objetivo (ou transcorrido determinado período de tempo) é declarada dissolvida, com a extinção dos mandatos dos seus componentes.

Também cabe consignar que, em tese, uma constituinte exclusiva pode exercer suas atividades paralelamente ao Parlamento, ou não (v.g. no caso de não haver casa legislativa em funcionamento).

No caso da discussão ora existente no País, cogita-se da realização de uma constituinte exclusiva para efetuar reforma no sistema político do País, ou seja, para realizar uma revisão parcial do texto constitucional. Em 2006, tal proposta adquiriu relevo com o pronunciamento do Presidente da República – após reunir-se com o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – no sentido de que se a sociedade assim desejasse poderia encaminhar uma proposta de emenda constitucional com esse intento¹.

¹ Cf. jornal O Globo, de 2/8/2006.

Posteriormente foi apresentada à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 384, de 2009², com esse objetivo, não pelo Presidente da República, mas por parlamentares daquela Casa.

Outrossim, lideranças do Congresso Nacional e da sociedade civil tem-se manifestado favoravelmente à realização de uma tal constituinte exclusiva para a reforma política, ao passo que outros tantos líderes se posicionam contrariamente à proposta.

Revisões constitucionais por constituintes exclusivas no constitucionalismo comparado

A respeito da experiência internacional sobre constituintes exclusivas para rever a Constituição, cabe citar o caso da França em 1958. Após grave crise política e institucional provocada pela guerra colonial na Argélia (então colônia francesa que lutava pela sua independência) – e como condição posta pelo General De Gaulle para aceitar assumir a Chefia do Governo francês – foi aprovada uma revisão da Constituição francesa de 1946, mediante procedimento que não estava nela previsto.

Conforme relata o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho³, inicialmente uma lei constitucional aprovada de acordo com as regras constitucionais presentes na Constituição de 1946 derogou as disposições do seu art. 90, que tratava do processo de emenda constitucional e estabeleceu procedimento distinto do original, em que a proposta de novo texto seria apresentada pelo Governo, sendo que esse texto constitucional não seria submetido ao pleno das Casas do Parlamento, mas a um Conselho em que participariam membros do Parlamento, sendo ao final do processo submetido a referendo popular.

Cumprе ressaltar que a revisão da Constituição francesa de 1946 efetuada naquela ocasião implicou, na verdade, no término daquela Constituição e mesmo no fim do período político-institucional iniciado no pós-Segunda Guerra e intitulado Quarta República, com o início da Constituição de 1958 e da chamada Quinta República, que permanece até os dias de hoje.

² Ver Anexo. A PEC nº 38, de 2009 previa a realização das eleições para a constituinte exclusiva juntamente com as eleições ordinárias realizadas em outubro último e instalação no dia 15 de janeiro de 2011, mas tais datas podem ser readequadas.

³ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, O Poder Constituinte, Ed. Saraiva, 5ª edição, 2007, pp. 37 e 38.

Desse modo, embora naquele momento não tenha havido na França propriamente uma constituinte exclusiva no sentido de que se cogita hoje em nosso País, ocorreu um processo de revisão constitucional que foi efetuado por outro sujeito político que não o Parlamento e que terminou por dar origem a uma nova Constituição.

Por outro lado, o ilustre constitucionalista português Jorge Miranda registra uma espécie de tipologia das formas de revisão constitucional e, entre as oito que arrola, consigna a “Revisão por assembleia *ad hoc*, por assembleia eleita especificamente e só para fazer revisão (a que pode chamar-se convenção).”⁴

Conforme o reconhecido autor, tal sistema de revisão é convocado por prévia deliberação do Parlamento, esgotando-se a sua função revisional com o término dos seus trabalhos⁵:

Tal é o sistema, imperativamente, das Constituições francesas de 1793 (arts. 115 a 117) e 1848 (art. 111), argentina de 1860 (art. 30), sérvia de 1889 (art. 201), bem como a Constituição grega de 1864 (art. 107, com a particularidade de serem necessárias duas, e não apenas uma deliberação, para que se convoque a assembleia de revisão) e ainda da nicaraguense de 1986 (quanto à revisão total). Tal é o sistema facultativamente, da Constituição americana (art. 5º, que concede ao Congresso o poder de convocar uma convenção, se dois terços das assembleias legislativas dos Estados assim o requererem); e, em parte, das Constituições filipinas de 1935 (art. 15) e de 1982 (art. 16).

O registro do constitucionalista português, em especial quanto à Constituição norte-americana⁶, que serviu de modelo para a nossa primeira Lei Maior republicana, parece pertinente. Leve-se em conta, ademais, toda a influência suplementar que tem tido o constitucionalismo norte-americano em nosso País.

⁴ Miranda, Jorge, Manual de Direito Constitucional, Coimbra Editora, 3ª edição, 1996, Tomo II, pp. 153/154

⁵ Idem, p. 156.

⁶ Constituição norte-americana:

Artigo V

Sempre que dois terços dos membros de ambas as Câmaras julgarem necessário, o Congresso proporá emendas a esta Constituição, ou, se as legislaturas de dois terços dos Estados o pedirem, **convocará uma convenção para propor emendas, que, em um e outro caso, serão válidas para todos os efeitos como parte desta Constituição, se forem ratificadas pelas legislaturas de três quartos dos Estados ou por convenções reunidas para este fim em três quartos deles**, propondo o Congresso uma ou outra dessas maneiras de ratificação. Nenhuma emenda poderá, antes do ano de 1808, afetar de qualquer forma as cláusulas primeira e quarta da Seção 9, do Artigo I, e nenhum Estado poderá ser privado, sem seu consentimento, de sua igualdade de sufrágio no Senado.

Devemos, também, fazer referência à outra modalidade de revisão registrada por Jorge Miranda.⁷ Trata-se da revisão pela assembleia ordinária, renovada após eleições gerais e que consiste em vincular a votação da revisão pelo Parlamento a uma imediata eleição anterior, que, assim, condiciona e conforma o seu sentido. É um sistema de democracia representativa, mas que avulta mais patentemente o ingrediente democrático.

Nesse sistema, distinguem-se dois momentos: o momento em que se reconhece a necessidade de proceder à revisão e o momento em que se faz a revisão. Começa-se por elaborar uma proposta de alteração ou por definir os pontos ou os preceitos a alterar e cabe depois à assembleia resultante das eleições gerais seguintes (quer pelo termo da legislatura, quer em consequência de sua dissolução) aprovar definitivamente as modificações, por maioria qualificada ou não.

A propósito, devemos recordar que a nossa Constituição imperial, bem como a republicana de 1934, continham espécies desse gênero de revisão⁸.

⁷ Idem, ibidem

⁸ Constituição imperial de 1824

Art. 174. Se passados quatro anos, depois de jurada a Constituição do Brazil, se conhecer, que algum dos seus artigos merece reforma, se fará a proposição por escripto, a qual deve ter origem na Camara dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte delles.

Art. 175. A proposição será lida por tres vezes com intervallos de seis dias de uma à outra leitura; e depois da terceira, deliberará a Camara dos Deputados, se poderá ser admittida á discussão, seguindo-se tudo o mais, que é preciso para formação de uma Lei.

Art. 176. Admittida a discussão, e vencida a necessidade da reforma do Artigo Constitucional, se expedirá Lei, que será sancionada, e promulgada pelo Imperador em fôrma ordinaria; e **na qual se ordenará aos Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, que nas Procurações lhes confiram especial faculdade para a pretendida alteração, ou reforma.**

Art. 177. **Na seguinte Legislatura, e na primeira Sessão será a materia proposta, e discutida, e o que se vencer, prevalecerá para a mudança, ou addição á Lei fundamental; e juntando-se á Constituição será solemnemente promulgada.**

Constituição republicana de 1934

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.**

§ 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.

Todavia, a propósito dos casos acima relatados, diversamente do ora cogitado em nosso País, em todos os demais (com exceção do ocorrido na França em 1958) a revisão constitucional efetuada por outro órgão que não o Parlamento ordinário está (ou estava quanto às Constituições citadas já não mais em vigor) prevista no próprio texto constitucional. E, no caso da França, cumpre reiterar que a revisão que acabou por dar origem à uma nova Constituição, com a conseqüente revogação da ordem constitucional até então vigente, ocorreu no bojo de uma grave crise política, inclusive com a ameaça de ruptura institucional.

A inconstitucionalidade de uma constituinte exclusiva revisional em face da Constituição de 1988

Sem dúvida que uma das questões discutidas quando se trata do tema da constituinte exclusiva sobre a reforma política diz respeito à sua própria constitucionalidade perante a Constituição de 5 de outubro de 1988.

E quanto a essa questão vital, conforme entendemos e consignamos abaixo, a Lei Maior do País não acolhe a possibilidade de realização de uma constituinte exclusiva para revê-la.

Pesquisando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal verificamos que há pelo menos uma decisão que trata da matéria, embora de forma colateral, pois não encontramos jurisprudência que examine especificamente a constitucionalidade de eventual constituinte exclusiva para reformar a Constituição.

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.

§ 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.

§ 3º A revisão ou emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A primeira será incorporada e a segunda anexada com o respectivo número de ordem, ao texto constitucional que, nesta conformidade, deverá ser publicado com as assinaturas dos membros das duas Mesas.

§ 4º Não se procederá à reforma da Constituição na vigência do estado de sítio.

§ 5º Não serão admitidos como objeto de deliberação, projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa.

Trata-se de decisão de 1997⁹ que estabeleceu que o Poder Legislativo – seja o estadual ou o federal – não pode introduzir o instituto da revisão constitucional, entendida essa como uma reforma efetuada por outro meio que não o expressamente previsto no art. 60 da Lei Maior.

E, se é vedado ao Poder Legislativo instituir processo de revisão constitucional, a ser efetuada pelo próprio Parlamento, por decorrência lógica, parece-nos certo que com mais razão (*a fortiori*) também estaria vedada a instituição de constituinte exclusiva, sobreposta ou paralela ao Congresso Nacional, para reformar a Constituição, ainda que topicamente.

Cabe também consignar que diversos constitucionalistas têm-se pronunciado pela inconstitucionalidade de revisão constitucional efetuada por outros procedimentos que não o previsto no art. 60 da Constituição Federal, como é caso do ilustre constitucionalista Paulo Bonavides¹⁰.

Em sentido contrário, numa perspectiva de defesa da adequação à Lei Maior de uma constituinte exclusiva para a reforma política, devemos fazer referência ao posicionamento do não menos ilustre constitucionalista Ives Gandra da Silva Martins. Comentando o tema, diz o douto Professor que não enxerga inconstitucionalidade na realização de uma assembleia específica para reformar topicamente a Lei Maior, “desde que alicerçada em dois pré-requisitos, a saber: 1) a aprovação por emenda constitucional da convocação com previsão de um plebiscito (no caso de tratar-se apenas da autorização para convocação) ou de um referendo (se os termos da convocação já constarem da própria Emenda Constitucional); 2) que a Constituinte seja exclusiva, podendo concorrer para compô-la, em eleições livres, qualquer cidadão brasileiro, sem necessidade de filiar-se a partido político, exceção feita àqueles que pretendam disputar as eleições seguintes ou estejam no exercício de mandato eletivo.”¹¹

⁹ “Ao primeiro exame concorrem o sinal do bom direito, o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo estadual e a conveniência de suspensão no que, mediante emenda constitucional aprovada por 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 à votação em turno único e por maioria absoluta. **Ao Poder Legislativo, federal ou estadual, não está aberta a via da introdução, no cenário jurídico, do instituto da revisão constitucional**” (ADI 1.722-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 10-12-97, DJ de 19-9-03) (Grifo nosso).

¹⁰ BONAVIDES, Paulo, Curso de Direito Constitucional, Ed. Malheiros, 23ª edição, p. 209.

¹¹ Revista Jus Vigilantibus (eletrônica), 10 de agosto de 2006 <http://jusvi.com/artigos/22198>

No entender do Professor Ives Gandra, a realização de um plebiscito ou referendo equacionaria o problema do vício de legitimidade ou de inconstitucionalidade.

Neste ponto devemos registrar a nossa convicção pessoal: com a devida vênia dos que têm entendimento diverso somos da opinião de que não se conforma com a Constituição de 5 de outubro de 1988 a convocação e a realização de uma constituinte exclusiva para rever o texto constitucional, ainda que limitada a tema específico e mesmo que uma tal assembleia seja aprovada por emenda à Constituição após plebiscito favorável ou receba a chancela popular em referendo aprovado após a sua conclusão.

Conforme entendemos, o único órgão competente para reformar a Constituição de 5 de outubro de 1988 é o Congresso Nacional, com a tramitação da proposta ocorrendo separadamente em cada uma das suas Casas e com a necessidade de sua aprovação em dois turnos, por três quintos dos Deputados e dos Senadores, de acordo com o procedimento previsto no art. 60 da Lei Maior.

A nosso ver, uma revisão unicameral por maioria absoluta dos votos só teria legitimidade se prevista pelo constituinte originário, como foi o caso do processo de revisão estabelecido no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ou se tivesse sido aprovada pelo próprio congresso revisional que se realizou em 1993/1994). Mas ocorre que o Congresso revisor rejeitou uma tal proposta.

De outra parte, há que refletir se uma nova revisão unicameral não iria de encontro à cláusula pétrea da Federação constante do § 4º do art. 60 do Estatuto Magno. Ocorre que a unicameralidade diluiu os votos dos Senadores, em prejuízo da representação dos Estados. Recordemos que o texto do dispositivo logo acima citado veda a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir a cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I). A propósito desse dispositivo constitucional escreve o douto constitucionalista José Afonso da Silva¹²:

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: ‘fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado’, ‘fica abolido o voto direto...’ (...) A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto (...); basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, ‘tenda’ (emendas tendentes, diz o texto), para a sua abolição.

¹² Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Revista dos Tribunais, 5ª edição, p. 59).

Cumpra também recordar a decisão do Supremo Tribunal Federal acima referida.

Ademais, sempre com a devida vênia ao Professor Ives Gandra, dissentimos do seu entendimento no sentido de que a realização de plebiscito ou referendo equacionaria o problema do vício de legitimidade ou de inconstitucionalidade de uma constituinte revisora.

Conforme entendemos, a maioria dos eleitores, mesmo mediante plebiscito ou referendo, não pode sanar o vício de inconstitucionalidade de uma constituinte revisora, não pode fazer letra morta dos limites à sua reforma, que a própria Constituição impõe no art. 60, § 4º. Recordamos que uma das razões ontológicas para a própria existência das Constituições está na necessidade de se impor limites ao exercício do poder, ainda que respaldado pela maioria do eleitorado.

Obviamente isso não afasta por si só a possibilidade de o fenômeno do poder enquanto tal (apoiado na maioria popular ou não) desconsiderar as regras constitucionais, como ocorreu no País em 1964 e caracterizou o golpe de Estado então efetuado. Mas nessa hipótese não teríamos mais a Constituição de 5 de outubro de 1988, entendida como um pacto de convivência política firmado e legitimado naquele momento histórico pela assembleia constituinte.

Por outro lado, sem embargo do precedente acima lembrado, não nos arriscamos a predizer o que o Supremo Tribunal Federal decidiria a respeito da matéria, pois a composição do Tribunal é hoje bem diversa daquela de 1997, quando ocorreu a decisão suprarreferida. De qualquer sorte, parece-nos certo que uma decisão do Congresso Nacional aprovando a realização de uma constituinte exclusiva acabaria questionada na Suprema Corte.

A questão do mérito

De outra parte, quanto ao mérito da proposta, temos a convicção de que uma constituinte exclusiva no atual momento histórico do País poderia provocar grave instabilidade institucional, com uma inevitável tendência a conformar uma situação de dualidade de poder entre o Congresso Nacional e a Constituinte, o que, segundo entendemos, não seria desejável.

Nesse sentido, devemos ponderar que, uma vez instalada tal assembleia, não seria tarefa das mais fáceis estabelecer entendimento consensual sobre que matérias

seriam objeto de sua apreciação e quais não seriam. A expressão “reforma política” para delimitar o objeto a ser reformado pode ter várias interpretações, mais amplas ou mais restritas. Tomando como exemplo a PEC nº 384, de 2009, o *caput* do seu art. 3º consigna que serão objeto de revisão os Capítulos 4 e 5 do Título II (que tratam dos partidos políticos e dos direitos políticos) e os Capítulos 1 e 2 do Título IV da Constituição Federal (que tratam do Poder Legislativo e do Poder Executivo), o que nos parece um campo temático bastante amplo.

E mesmo que se reduza o campo temático, o que em tese pode ser efetivado – se a expressão ‘reforma política’ for entendida em seu sentido estrito – ainda assim a delimitação do objeto sujeito à revisão não será fácil e certamente será objeto de controvérsia e disputa política.

Ademais, mesmo que se conseguisse formar um consenso majoritário, vale dizer uma maioria política expressiva, sobre o alcance e os limites da revisão, mais à frente surgiria necessariamente outro dilema complexo tecnicamente e complicado politicamente: as incongruências e contradições que apareceriam em outros tópicos da Constituição, em razão das alterações promovidas.

Não por acaso o parágrafo único do art. 3º da mesma PEC nº 384, de 2009 (conforme Anexo), preceitua que os artigos da Constituição Federal que não constem dos Capítulos indicados no *caput* não poderão ser alterados, exceto com o fim de eliminar incongruências eventualmente criadas pelas alterações neles introduzidas. E ocorre que localizar essas incongruências e uma vez localizadas saná-las não seria tarefa de fácil deslinde técnico e – muito menos – de fácil entendimento político.

Por essas razões temos a convicção de que, uma vez instalada uma Constituinte exclusiva, fatal e necessariamente teremos um indesejável e perigoso – por desestabilizador – processo de dualidade e disputa de poder entre tal assembleia e o Congresso Nacional.

E a respeito da inoportunidade da realização da constituinte exclusiva cogitada, trazemos aqui as ponderações do atual Presidente da Câmara dos Deputados e constitucionalista Michel Temer¹³ (agora Vice-Presidente da República eleito), que nos parecem de todo adequadas, em especial quando aponta a inspiração elitista da proposta que aqui discutimos:

¹³ Folha de São Paulo, 4/9/2007.

(...) uma constituinte só pode ser convocada para abrigar situações excepcionais. Somente a excepcionalidade político-constitucional a autoriza. Foi assim com a Constituinte de 87/88. (...)

Sob essa configuração, é inaceitável a instalação de uma constituinte exclusiva para propor a reforma política. Não vivemos um clima de exceção e não podemos banalizar a ideia da constituinte, seja exclusiva ou não.

Seu pressuposto ancora-se em certo elitismo, porquanto somente pessoas supostamente mais preparadas e com maior vocação pública poderiam dela participar. O que, na verdade, constitui a negação do sistema representativo. Numa sociedade multifacetada como a nossa, multiforme há de ser a representação popular.

Com todos os defeitos, o Congresso representa as várias classes sociais e os mais diversos segmentos produtivos do país. Para realizar a reforma política, não é preciso invocar uma representação exclusiva. (Grifo nosso).

Mais recentemente, também reiterou seu posicionamento contrário à constituinte exclusiva, o já aqui citado José Afonso da Silva¹⁴, um dos decanos do constitucionalismo pátrio e dos que mais contribuíram para o texto da Constituição de 1988, que alertou nos termos abaixo, que compartilhamos:

Sem uma ruptura da ordenação constitucional existente, não há o pressuposto essencial para a convocação de Constituinte alguma, exclusiva ou não. Quando existe uma Constituição legítima, como a Constituição de 1988, a ideia de convocar Constituinte não passa de jogo dos interesses contrariados por ela e do desejo de destruí-la.

O poder constituinte originário inseriu na Constituição os modos pelos quais ela poderia ser modificada: o processo de revisão (no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), realizado e esgotado, e o processo de emendas (art. 60 da Constituição).

Este, hoje, é o único meio legítimo para reformar a Constituição. Fora dele é fraude, porque aí se prevê simples competência para modificar a Constituição existente, competência delegada exclusivamente ao Congresso Nacional pelo poder constituinte originário, que não o autorizou a transferi-la a outra entidade. Se o fizer, comete inconstitucionalidade insanável. (Grifo nosso).

¹⁴ Folha de São Paulo, 4/9/2010.

Para concluir ponderamos ainda que qualquer alteração significativa na Constituição de 1988 deve ser necessariamente efetuada com a formação de uma ampla maioria política no Congresso Nacional, maioria essa que o próprio Texto Magno qualificou nos três quintos de votos favoráveis dos componentes de cada uma das duas Casas requeridos para que seja aprovada proposta de emenda à Constituição (art. 60, § 2º).

Não podemos esquecer que o pacto democrático firmado em 5 de outubro de 1988 foi resultado de um longo processo de luta contra um regime arbitrário que surgiu exatamente da usurpação da Constituição – por isso deslegitimado já na sua origem – e que se alongou por mais de vinte anos.

A Constituição enquanto pacto jurídico-político fundamental – finalmente resgatada – já permanece por vinte e dois anos e é a sua legitimidade que demarca o campo legal de disputa que travam pelo poder institucional as diversas e mesmo contraditórias forças políticas e sociais que existem no País, para além de suas divergências e diferenças.

Desse modo, qualquer alteração do texto constitucional deve ser efetuada por meio dos procedimentos nele próprio previstos, que garantem e avalizam o consenso majoritário necessário à manutenção da legitimidade que limita os marcos institucionais da disputa política. E uma vez ferida tal legitimidade corre-se o risco de disputa política ultrapassar esses marcos. Estaremos então na ante-sala da usurpação constitucional e do imponderável dela decorrente.

ANEXO

A PEC nº 384, de 2009

A Proposta de Emenda à Constituição nº 384, de 2009, convoca Assembleia Constituinte para revisar os dispositivos da Constituição Federal relativos ao regime de representação política, que tem como primeiro signatário o Primeiro Vice-Presidente daquela Casa, Deputado Marco Maia (PT-RS).

Assim, pelo art. 1º, em 3 de outubro de 2010, simultaneamente com as eleições para presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal, senador, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital, serão eleitos os membros de uma Assembleia Constituinte Revisional, exclusivamente destinada a revisar os artigos da Constituição Federal relativos ao regime de representação política.

Pelo art. 2º, *caput*, a Assembleia Constituinte Revisional compor-se-á de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal.

O § 1º do mesmo artigo estabelece o número total de parlamentares constituintes em 180 (cento e oitenta), e que a representação por Estado e pelo Distrito Federal será proporcional à população, procedendo-se aos ajustes necessários para que nenhuma das unidades da Federação tenha menos de 4 (quatro) parlamentares.

Já pelo § 2º, ainda do art. 2º, os candidatos à Assembleia Constituinte Revisional não poderão concorrer, em 2010, a qualquer outro mandato eletivo no Poder Legislativo ou no Poder Executivo.

Por seu turno, o *caput* do art. 3º consigna que serão objeto de revisão os Capítulos 4 e 5 do Título II (que tratam dos partidos políticos e dos direitos políticos) e os Capítulos 1 e 2 do Título IV da Constituição Federal (que tratam do Poder Legislativo e do Poder Executivo).

O parágrafo único do mesmo art. 3º preceitua que os artigos da Constituição Federal que não constem dos Capítulos indicados no *caput* não poderão ser alterados,

exceto com o fim de eliminar incongruências eventualmente criadas pelas alterações neles introduzidas.

Já o art. 4º, *caput*, estatui que a revisão constitucional será promulgada após a aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, por maioria absoluta de votos dos membros da Assembleia Constituinte Revisional e por referendo popular, a ser realizado dentro de 30 (trinta) dias a partir da aprovação na Assembleia, e o parágrafo único estatui que a revisão constitucional observará o disposto na Constituição Federal, Artigo 60, § 4º (que dispõe sobre os limites materiais à reforma da Constituição, as cláusulas pétreas).

O art. 5º prevê que a Assembleia Constituinte Revisional será instalada em 15 de janeiro de 2011 e terá prazo máximo de duração de 8 (oito) meses, contados da data da instalação. O art. 6º registra que ao horário reservado à divulgação da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, para as eleições gerais de 2010, será acrescido tempo especialmente destinado a que os partidos e coligações exponham suas posições quanto aos dispositivos constitucionais a serem revisados em 2011.

Por fim, o art. 7º traz a cláusula de vigência da emenda, que é proposta para a data de sua publicação.

Na Justificação está posto que os impasses e obstáculos que a reforma das instituições de representação política (Reforma Política) vem enfrentando ao longo dos anos têm levado cidadãos, parlamentares, organizações sociais e partidos políticos a procurar solução que possibilite a superação das deficiências dos partidos e dos processos eleitorais em nosso País e que faça com que o conjunto das brasileiras e dos brasileiros se sintam efetivamente representados por seu Estado.

Acrescenta que, nesse contexto, não se deve descartar a alternativa de se convocar uma assembleia constituinte com amplos poderes para, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, modificar a estrutura jurídico-constitucional que rege a realização de eleições, a criação e o funcionamento dos partidos políticos e o recurso a mecanismos de decisão popular direta entre nós.

A justificação consigna, ainda, que a revisão ficaria particularmente protegida da influência de interesses político-eleitorais imediatos, até porque os candidatos a parlamentar constituinte deverão abrir mão de candidaturas a quaisquer cargos dos poderes Legislativo ou Executivo.