

OPORTUNIDADE DE UMA REVISÃO CONSTITUCIONAL *

Raul Machado Horta

Professor Emérito da Faculdade de Direito da UFMG

1. Recebi com satisfação o convite que me fez o caro Professor **Aloízio Gonzaga de Andrade Araújo** para falar neste **Ciclo de Estudos**, que assinala a posse da nova Diretoria da **Casa de Afonso Pena** e, ao mesmo tempo, encerra uma homenagem ao ilustre Professor **José Alfredo de Oliveira Baracho**, no momento em que se conclui uma das mais brilhantes e operosas gestões desta Casa e se inicia, sob confiante expectativa, o mandato do novo Diretor, do qual se espera tão brilhante e fecunda Direção com a que ora terminou, marcando na luminosa existência desta Faculdade a continuidade administrativa e cultural da Instituição Centenária.

2. Acompanhei a trajetória ascensional da vida universitária do Professor **José Alfredo Baracho**, participando das etapas que ele percorreu para conquistar, pelo merecimento, os galardões enobrecedores do magistério superior.

No marco inicial de sua caminhada, em 1976, partilhei com outros ilustres colegas de magistério a composição da Comissão Julgadora de sua Tese de Habilitação à Livre-Docência de **Teoria Geral do Estado**, dedicada ao estudo dos Regimes Políticos, tema que o nosso ilustre homenageado desenvolveu, com segurança, nas 325 páginas do alentado trabalho, que se abriu com as **Considerações sobre a terminologia e o problema da meto-**

* Conferência proferida no Ciclo de Estudos em Homenagem ao Professor José Alfredo de Oliveira Baracho, no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, em 29 de setembro de 1994.

dologia, passando, sucessivamente, à análise das formas de Governo e de Estado, Sistemas e regimes de Governo, Sistemas e regime político e modelos políticos, para concluir a profunda análise com a apresentação panorâmica da classificação universal dos regimes políticos.

Participei, em março de 1981, da **Comissão Examinadora de sua Tese de Doutorado** – “Teoria Geral do Federalismo”, – texto de 376 páginas, exaurindo na densidade da análise e da interpretação os temas fundamentais da forma de Estado Federal: teorias federalistas, caracterização do Estado Federal, descentralização, tipologia do Estado Federal, Regiões, perspectivas do federalismo, nova visão do fenômeno federal.

No coroamento da carreira do magistério, que o Professor Baracho realiza, de forma metódica e sistematizada, coube-me, também, ainda em 1981, integrar a Comissão que examinou a Tese para o Concurso de Professor Titular do Departamento de Direito Público, quando o ilustre Professor escolheu como objeto de sua fundamentação o atraente tema “**Processo Constitucional**”. O texto de 441 páginas desenvolveu as matérias dominantes dessa nova disciplina jurídica, o **Direito Constitucional Processual**, analisando a **Teoria Geral dos Controles Constitucionais**, **as formas e os órgãos de controle da constituionalidade no Direito Comparado**, **as perspectivas do Processo Constitucional**, **a estrutura do processo e a necessidade de elaboração do processo constitucional**, como instrumento de garantia da ordem jurídica total, dentro de Estado Social Democrático, inserido na Sociedade Supranacional.

3. Reconstituindo as etapas da brilhante carreira de magistério superior, que tanto enaltece e honra o Professor **José Alfredo Baracho**, estou, de certo modo, fixando coincidências e preocupações comuns a ele e a mim. Com efeito, foi através do concurso público de títulos e provas que alcancei a Docência Livre de Direito Constitucional, o título de Doutor em Direito e o magistério inicial nesta Casa, para mais tarde consolidar a posição de Professor, oito anos após a Docência Livre, em 1964, no segundo concurso público que me conferiu a Cátedra vitalícia de **Direito Constitucional**, na sucessão do saudoso Professor **Mário Casassanta**, iniciando o longo período de magistério, que, somado ao período da Docência Livre, ultrapassou trinta e seis anos contínuos de atividade na **Casa de Afonso Pena**. Os temas de minhas Teses, “**Controle da constitucionalidade das leis no regime parlamentar**”, “**Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro**”, nutriram-se nas fontes da temática do controle da constitucionalidade no Direito Brasileiro e no Direito estrangeiro, dos Tribunais Constitucionais, do processo constitucional, do federalismo e dos regimes políticos, refletindo nesses temas eleitos a comum preocupação doutrinária. Daí o prazer que sin-

to em associar a esta homenagem a voz deste antigo colega do Professor José Alfredo de Oliveira Baracho.

4. O Professor **Aloísio Gonzaga de Araújo** me incumbiu de uma exposição de caráter geral e introdutório, como esclarece o seu título enunciativo – “**Oportunidade da Revisão Constitucional**”. Não me enveredei pelo proleísmo da revisão como remédio salvador. A decisão política é certamente necessária. Todavia, ela não advirá das análises acadêmicas da doutrina constitucional. Provirá da fonte legitimadora da vontade popular e do órgão qualificado para exprimir essa vontade soberana no Governo democrático. Configurado o domínio de nosso tema, vamos iniciá-lo pela colocação de uma questão terminológica.

A revisão constitucional encarada como técnica de mudança na Constituição não goza de preferência na terminologia do Direito Constitucional brasileiro. O poder de reforma Constitucional ou o poder constituinte derivado tem recebido no constitucionalismo brasileiro a designação de **reforma**, adotada na Constituição monárquica de 1824 (art. 174) e na Constituição republicana de 1891 (art. 90) e de **emenda** nas Constituições Federais de **1934** (art. 178, § 1º – a – b), de **1946** (art. 217), de **1967** (art. 50) e de **1988** (art. 60). A Carta de **1937**, não obstante destacar no título a locução **Das Emendas à Constituição**, na regulação do processo de reforma adotou, indistintamente, os termos **emenda**, **modificação** ou **reforma**, dando-lhes sentido equivalente (art. 174), em solução reveladora do relativismo terminológico do documento outorgado. No prolongado ciclo constitucional de nosso País, com cento e setenta anos de existência, o termo indicativo da **revisão constitucional** aflorou na Constituição de 1934 (art. 178, § 2º), de brevíssima duração, podendo-se dizer que, na história constitucional brasileira, a **Constituição de 1934** não ultrapassou a fugaz duração das rosas de **Malherbe**. É certo que a Constituição de 1934, com melhor percepção técnica do processo de mudança constitucional, conferiu à **revisão constitucional** tratamento mais adequado, para dispor sobre as matérias que poderiam constituir seu objeto, quando se cuidasse de modificação na estrutura política do Estado, na organização ou na competência dos poderes de soberania e no processo reformador (art. 178), disciplinando a formal e mais complexa tramitação do processo de revisão (art. 178, § 2º). Acentuando a autonomia dos procedimentos, o texto de 1934 previa que a **revisão** seria incorporada à Constituição e a **emenda** a ela anexada, com o respectivo número de ordem (art. 178, § 3º).

A Constituição de **1988** encarregou-se de reintroduzir no poder constituinte derivado a técnica da revisão constitucional na brevíssima referência do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Concebido

como processo extraordinário de mudança constitucional, para distinguí-lo do processo permanente e normal, que é o da **emenda à Constituição** (arts. 59, I, e 60, I, II, III §§ 1º, 2º, 3º, 4º, I, II, III IV, e 5º), localizado na seção consagrada ao Processo Legislativo, a norma de seu enquadramento afastou-se da técnica de 1934, que conferiu à revisão autonomia material e formal. Ignorou os subsídios que poderia facilmente recolher na Constituição da República Portuguesa de 1976, que dedicou título próprio à revisão constitucional, nela configurando a revisão quinquenal e a revisão extraordinária (art. 284, 1, 2), as etapas da iniciativa, da aprovação, da promulgação (arts. 285 e 286) e as minuciosas limitações materiais e circunstanciais condicionadoras da revisão (arts. 288 e 289).

5. Como é da essência da Constituição rígida, o texto federal de 1988 estabeleceu, para mudança de suas regras originárias, a **reforma** pela técnica da **Emenda à Constituição** e a **Revisão Constitucional**, dentro de prazo pré-determinado.

A Emenda poderá ser proposta por iniciativa de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República e de mais da metade das Assembléias Legislativas Estaduais, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (**Constituição Federal** – art. 60 – I – II – III) É vedada a deliberação de Emenda, a partir da fase da iniciativa, na vigência da intervenção federal, do estado de defesa e do estado de sítio. (Art. 60 § 1º) A Emenda impõe o processo deliberativo bicameral, isto é, discussão e votação em cada Casa do Congresso Nacional, e sua aprovação requer três quintos dos votos, em ambas as Casas. (Art. 60 § 2º) A relatividade da rigidez constitucional, que admite mudança na Constituição mediante a observância de regras próprias, recebeu o contraste da rigidez absoluta, como forma de proteção de setores insubstituíveis pelo poder derivado da reforma, constituindo o núcleo da irreformabilidade, inalcançável pela supressão, ostensiva ou disfarçada, do poder constituinte instituído: a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de poderes, os direitos e garantias individuais. (**Constituição** – art. 60 § 4º – I – II – III – IV). A **Emenda** é técnica de natureza permanente, para ser deflagrada pelos titulares de sua iniciativa, em qualquer momento, salvo nos períodos de sua vedação, observadas as normas de sua tramitação.

A **Revisão Constitucional**, ao contrário, foi concebida em caráter **transitório**, após cinco anos de vigência da Constituição, contados de sua promulgação. Dentro desse período, sua realização se aperfeiçoaria pelo voto da **maioria absoluta** dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, bastando na legislatura atual o concurso de 293 membros, sendo

duzentos e cinquenta e dois **Deputados** e quarenta e um **Senadores**, para uma composição global de 584 congressistas.

O Congresso da **Revisão Constitucional**, previsto no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instalou-se em **5 de outubro de 1993**, em sessão unicameral, integrada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sob a direção da Mesa do Congresso Nacional. A tarefa inicial do Congresso de Revisão concentrou-se na formulação de suas normas regimentais, o que se completou com a promulgação da **Resolução nº 1**, de 18 de novembro de 1993, que dispunha sobre o funcionamento dos trabalhos de **revisão** em 15 de março de 1994, considerando prejudicadas as matérias não apreciadas. (Art. 34) Posteriormente, esse prazo foi prorrogado para **31 de maio de 1994**, como data do encerramento das atividades do Congresso de Revisão. Durante o seu funcionamento, no período de **5 de outubro de 1993 a 31 de maio de 1994** – 7 meses e 26 dias – elaborou e promulgou **seis emendas constitucionais de revisão**, a saber: a **Emenda Constitucional de Revisão nº 1**, de 01 de março de 1994, instituindo o **Fundo Social de Emergência**, localizado nos artigos 71, 72 e 73 do **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, em razão da vigência de suas matérias nos exercícios de **1994 e 1995**, com o objetivo de sanamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica; a **Emenda Constitucional de Revisão nº 2**, que alterou a redação do artigo 50 da Constituição Federal, para ampliar os poderes de **convocação** e de **informação** da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou qualquer de suas Comissões; a **Emenda Constitucional de Revisão nº 3**, que modificou critérios definidores da nacionalidade brasileira (arts. 12 – I – c II – b – § 1º) e da perda da nacionalidade (art. 12 – II – a – b), com abrandamento, num caso e no outro; a **Emenda Constitucional de Revisão nº 4**, que reforçou os casos de inelegibilidade neles incluindo “a proibidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato”; a **Emenda Constitucional de Revisão nº 5**, que reduziu de **cinco**, para **quatro anos** a duração do mandato do Presidente da República; a **Emenda Constitucional de Revisão nº 6**, que suspende os efeitos da renúncia de parlamentar submetido a processo de perda do mandato até as deliberações finais do referido processo. A promulgação congressual das Emendas Constitucionais de Revisão nº 2 – 3 – 4 – 5 e 6 transpuseram a data de encerramento das atividades do Congresso de Revisão, em 31 de maio, pois ela se fez, coincidentemente, no dia 7 de junho, com publicação no **Diário Oficial**, de 09 de junho de 1994. Excetuada a **Emenda Constitucional de Revisão nº 1**, que se desdobrou em três artigos, oito incisos e seis parágrafos, acrescentados ao **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, as Emendas de Revisão, promulgadas em **7 de junho de 1994**, contém matéria de alcance restrito,

como a inclusão dos “titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República” na órbita dos poderes de informação do Congresso Nacional (**Emenda Constitucional de Revisão nº 2**); os abrandamentos dos critérios de definição da nacionalidade brasileira e de sua perda (**Emenda Constitucional de Revisão nº 3**); a ampliação de casos de inelegibilidade em razão da probidade administrativa, a moralidade e a vida progressiva do candidato (**Emenda Constitucional de Revisão nº 4**); a redução do mandato do Presidente da República de cinco para quatro anos (**Emenda Constitucional de Revisão nº 5**) e a suspensão dos efeitos da renúncia de parlamentar até a conclusão do processo de perda de mandato (**Emenda Constitucional de Revisão nº 6**). Esse resultado minguaço decorreu da ação de fatores inibidores da atividade do Congresso de Revisão, relacionados com o obstrucionismo sistemático da minoria parlamentar, a primazia conferida aos poderes de investigação do Congresso, no caso da apuração de desvios e locupletamento ilícito de dotações orçamentárias, e a resistência de correntes políticas temerosas dos rumos da mudança constitucional.

6. A Revisão Constitucional, prevista no título reservado às Disposições Transitórias da Constituição, extinguiu-se com o encerramento de suas atividades, em 31 de maio de 1994. É da natureza da **disposição transitória** o seu desaparecimento, uma vez realizada a condição ou expirado o prazo nela previsto. O ilustre Relator Geral, Deputado **Nelson Jobim**, elaborou 77 pareceres, apreciando propostas revisionais e apresentando igual número de Emendas Constitucionais de Revisão. Desse conjunto de Propostas, que exprime o intenso labor do Relator Geral, foram aproveitadas as que se converteram nas Emendas Revisionais nº 1 – 2 – 3 – 4 – 5 e 6. Todas as demais ficaram prejudicadas, por rejeição ou não apreciação. Não logrou êxito a **proposta** de Emenda Constitucional de Revisão, em substitutivo do Relator **Nelson Jobim**, que acrescentava o parágrafo 6º ao artigo 60, para nele dispor, em prejuízo do processo regular de emendas, a possibilidade da **reforma total** da Constituição, disciplinada em procedimento complexo, no qual se previa o Projeto de Resolução da Reforma; a votação do Projeto em sessão unicameral do Congresso Nacional; o **referendum** popular sobre decisão congressual favorável à reforma; a instalação dos trabalhos de reforma da Constituição, se aprovada no **referendum**, e a **reforma total** de dez em dez anos, a contar da promulgação da reforma imediatamente anterior.

Consumada a Revisão Constitucional, prevista no **Ato das Disposições** Transitórias, pelo encerramento de suas atividades, a **Revisão Constitucional** perdeu oportunidade. Não sendo imutável a Constituição, o exercício do poder de reforma ou de mudança permanece no domínio da **Emenda à**

Constituição, regulado na parte permanente da Constituição. Parece-me de manifesta **oportunidade** a reforma da Constituição, observado o procedimento da **Emenda** e não mais o da **Revisão**.

7. A Constituição de 1988, que proveio de Assembléia Nacional Constituinte, diversificada na sua composição e nas tendências políticas e culturais de seus membros, não é documento originário da gestação tranqüila do laboratório normativo de técnicos do Direito Público. A Constituição reflete o desequilíbrio de concepções muitas vezes antagônicas e a redação, às vezes apressada de suas cláusulas, é nela imposição das deliberações sujeitas a prazos pré-fixados, adotadas no tumulto das discussões em plenário numeroso e agitado pelas disputas entre Partidos e correntes políticas. A tensão política, a carga emocional e a rivalidade partidária geralmente acompanham a tramitação dos textos nas Comissões, nos Comitês, nos Grupos e desaguam no recinto ampliado do plenário, renovando-se, neste último, as etapas agitadas do percurso do projeto. Não é este, de modo geral, o ambiente e o cenário em que os técnicos trabalham e redigem os documentos que recolhem suas concepções. Por isso, oriunda das controvérsias inerentes ao clima constituinte, a Constituição de 1988 exhibe desigualdade na redação de suas matérias e ostenta os desequilíbrios de concepções não homogêneas.

O período já decorrido de vigência da Constituição e a próxima renovação do Congresso Nacional nas eleições de 3 de outubro propiciam condições favoráveis ao exame da oportunidade e conveniência de modificação do texto constitucional, através de emendas de aprimoramento de Institutos e da correção de soluções que não mais se justificam.

O poder de reforma ou de emenda é poder limitado na sua atividade de constituinte de segundo grau. A **emenda** é incompatível com a ruptura da Constituição. É processo de alteração material sem a erosão dos fundamentos da Constituição, que se exteriorizam nas decisões políticas fundamentais, configuradoras do "centro comum de imputação", para nos valermos da formulação conceitual de Francisco Campos¹.

Do "**centro comum de imputação**", que limita a atividade do órgão de revisão constitucional, dimanam, inicialmente, as matérias incluídas na cláusula da irreformabilidade do artigo 60, § 4º, I, II, III, IV, da Constituição. São improponíveis no Congresso Nacional, em sessão apartada de cada Casa, os temas irreformáveis, que não podem ser objeto de emenda à Consti-

¹ Francisco Campos – Direito Constitucional. II v., Livraria Freitas Bastos, 1956, p. 80.

tuição: a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, os Direitos e garantias individuais. Poder de emenda é poder instituído e derivado, instrumento da mudança constitucional de segundo grau, submetido ao "centro comum de imputação", que assegura a permanência das decisões políticas fundamentais reveladas pelo poder constituinte originário.

As limitações do § 4º do artigo 60 da Constituição são limitações materiais explícitas, assim configuradas na sede da norma constitucional. Essas limitações não exaurem as linhas da demarcação intransponível pelo poder de emenda.

Há outras limitações difundidas nas regras constitucionais e de cuja pesquisa se recolherá o conjunto das **limitações materiais implícitas**. Integram essa categoria os fundamentos do Estado democrático de Direito (art. 1º, I, II, III, IV, V), o povo como fonte de poder (art. 1º, parágrafo único), os objetivos fundamentais da República Federativa (art. 3º, I, II, III, IV), os princípios das relações internacionais (art. 4º, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, parágrafo único), os direitos sociais (arts. 6º e 7º), a autonomia dos Estados Federados (art. 25), a autonomia dos Municípios (art. 29, 30, I, II, III), a organização bicameral do Poder Legislativo (art. 44), a inviolabilidade dos Deputados e Senadores (arts. 53), as garantias dos Juízes (art. 95, I, II, III), a permanência institucional do Ministério Público (art. 127) e de suas garantias (art. 128, I, a, b, c), as limitações do Poder Tributário (art. 150, I, II, III, a, b, IV, V, VI, a, b, c, d, art. 151) e os princípios da Ordem Econômica (art. 170, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, parágrafo único).

A autonomia dos Estados e dos Municípios e a organização bicameral do Poder Legislativo são princípios abrangidos por dupla limitação de irreformabilidade, a que provém da forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I), nesta se incluindo a composição plural da República Federativa (art. 18), objeto de limitação material explícita e a que decorre da limitação implícita, por ilação extraída do enunciado da regra explícita.

O plebiscito de 21 de abril de 1993, que consagrou a inequívoca preferência do eleitorado brasileiro pela forma republicana e o regime presidencial, incorporou outra limitação material ao exercício da revisão constitucional. No tocante ao regime presidencial, parece-me que violaria a vontade soberana do eleitorado a introdução no Poder Executivo presidencial de técnicas inerentes ao regime parlamentar, através de regra desconhecida no regime presidencial brasileiro, exprimindo forma oblíqua de manifestação de confiança do Congresso ou de órgão do Congresso em ato do Presidente da República e no Ministério por ele constituído, como seria, por exemplo, a regra que impusesse a aprovação política do Congresso ou de órgão do Congresso na escolha de Ministros de Estado, a qual no regime presidencial, que o elei-

torado consagrou plebiscitariamente, sempre caracterizou ato presidencial desvinculado.

8. Fixado o esgotamento da revisão constitucional, como processo **transitório** de mudança da Constituição, acolhido no artigo 3º do **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, que deixou de existir como técnica autônoma de reforma, cabe verificar quais são os setores da Constituição merecedores de modificação na via da Emenda. Uma ressalva prévia deve ser feita. A Constituição não adotou a técnica da **reforma total** e proposta nesse sentido não obteve aprovação no extinto Congresso de Revisão. A reforma só poderá ser parcial. Dentro dessa perspectiva, o constituinte deverá evitar a fragmentação da Constituição mediante a pluralidade numerosa de Emendas. É preferível concentrar as alterações em número reduzido de Emendas, se não for adotada a solução da **Emenda Única**.

Como vimos, a Constituição dispõe de apreciável conteúdo que não pode ser objeto de proposta de emenda tendente a abolir as matérias excluídas do poder de reforma. As limitações materiais explícitas se prolongam nas limitações materiais implícitas. É proibida a abolição direta e ostensiva, como a abolição dissimulada, indireta e disfarçada.

Quais seriam os temas constitucionais suscetíveis de receber propostas de Emenda? Em princípio, esses temas podem ser aglutinados em três grandes grupos: o da **reforma política**, o da **reforma tributária** e o da **reforma econômica e financeira**.

Na reforma política, incluímos a modificação do sistema eleitoral, do sistema partidário, da recomposição da Câmara dos Deputados e das Medidas Provisórias. Na reforma tributária, a reformulação do sistema tributário nacional. Na reforma econômica e financeira são temas emendáveis a discriminação constitucional entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional; a substituição do monopólio, consagrado no artigo 177 da Constituição, pela competência da União, para explorar diretamente, conceder a empresa sob controle acionário estatal ou a pessoa jurídica de direito privado, organizada na forma da lei brasileira, atividades de pesquisa, lavra a refinação do petróleo, dando-se nova redação ao artigo 21, inciso XI da Constituição. Incluída a atividade petrolífera na competência da União Federal, a exemplo do tratamento dispensado aos serviços telefônicos, telegráficos e demais serviços públicos de telecomunicações, três soluções se tornariam possíveis: a da exploração direta pela União, a da concessão ou delegação da exploração a empresa sob controle acionário estatal ou a concessão a empresa privada, organizada na forma da lei brasileira. Uma solução não exclui a outra e as três soluções serão administradas pelo Governo Federal.

É considerada prioritária a reformulação do sistema tributário da Constituição de 1988. Há vários projetos. Projetos são formalizados e propostas de emendas exprimem o propósito comum de simplificar o sistema tributário nacional, reduzindo o número dos impostos, de modo geral. O Professor **Sacha Calmon Navarro Coelho**, titular de Direito Tributário e Financeiro da Faculdade de Direito da UFMG, apresentou ao plenário da **Comissão Especial de Revisão Constitucional**², instituída pelo Senhor Presidente da República, com a finalidade de “Identificar propostas de interesse fundamental para a Nação”, completa proposta de reformulação do sistema tributário brasileiro. A proposta contempla a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com três impostos em cada nível de governo. Caberá à União o imposto sobre comércio exterior (importação de produtos estrangeiros e exportação de produtos nacionais ou nacionalizados), o imposto seletivo sobre consumos de massa, com alíquotas moderadas, exceto para o fumo e bebidas – nesse quadro a União recupera para sua competência a tributação sobre minerais do País, combustíveis líquidos e gasosos e seus derivados – e mantém o imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza. Aos Estados e ao Distrito Federal tocarão os impostos sobre transmissão “**causa mortis**”, doação de quaisquer bens ou direitos, propriedade de veículos automotores e valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias, com alíquotas reduzidas para os gêneros de primeira necessidade e produtos agropecuários. Os Municípios ficarão com o imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, o imposto sobre a propriedade territorial rural, este por seu deslocamento da competência da União, e o imposto sobre serviços de qualquer natureza, exceto comunicações e transportes, salvo se forem estritamente municipais. A concepção federativa projeta-se na repartição da receita tributária da União, para beneficiar Estados e Municípios, e na dos Estados, para favorecer os Municípios com o produto de percentuais de impostos estaduais. A proposta corrige demasias da Constituição de 1988, que redistribuiu 47% da arrecadação federal dos impostos sobre a renda e proventos e produtos industrializados e, ainda, atribuiu aos Estados e ao Distrito Federal dez

2A **Comissão Especial de Revisão Constitucional**, prevista no Decreto presidencial de 5 de agosto de 1993, publicado no Diário Oficial de 6 de agosto, compunha-se dos seguintes membros, conforme o ato de designação do Sr. Presidente da República, reproduzido no **Diário Oficial** de 31 de agosto de 1993: Alexandre de Paula Dupeyrat Martins, Raul Machado Horta, Sérgio de Andréa Ferreira, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Sacha Calmon Navarro Coelho, Eros Roberto Grau, Washington Peluso Albino de Souza, Maurício José Godinho Delgado, Inocêncio Mártires Coelho, Arthur Pereira de Castilho Neto, Hugo Gueiros Bernardes, sob a coordenação do Dr. Alexandre de Paula Dupeyrat Martins.

por cento da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (Constituição Federal de 1988, art. 159, I, II). Corrigindo desequilíbrios da repartição tributária de 1988, sem sacrificar a competência dos Estados e dos Municípios, a Proposta **Sacha Calmon** é um modelo de equilíbrio federativo.

A introdução de modificações no sistema eleitoral vem sendo recomendada, com insistência crescente, nos últimos trinta anos. Revelam este estado de espírito reformista os numerosos projetos de leis, na Câmara e no Senado, preconizando o voto distrital e o sistema eleitoral misto: Projeto de Lei nº 38, de 1960 (Milton Campos), Projeto de Lei nº 132, de 1963 (Cunha Bueno) Projeto de Lei nº 1.036, de 1963 (Oscar Corrêa), Projeto de Lei nº 2.152, de 1964 (Franco Montoro), Projeto de Lei nº 280, de 1977 (José Sarney), Projeto de Lei nº 233, de 1979 (Tarso Dutra). O Senador Gustavo Capanema³ elaborou substancial trabalho, a título de “um conjunto de bases para elaboração de projeto de lei”, no qual justificou o que o ilustre mineiro chamou de sistema eleitoral eclético, “resultante da conciliação de um conjunto de regras, umas próprias do princípio majoritário e outras oriundas do princípio da representação proporcional”.

O sistema eleitoral misto inspira-se no modelo alemão, inaugurado em 1949 e aprimorado em sucessivas leis eleitorais, que concilia a representação proporcional, em listas partidárias, e a votação majoritária no distrito eleitoral. No sistema eleitoral misto alemão, “o eleitor dispõe de dois votos. O primeiro é distrital propriamente dito, isto é, por meio dele o eleitor inscrito no distrito eleitoral escolherá, diretamente, o candidato de sua preferência”. “É com o seu segundo voto que o eleitor vota em uma das listas propostas pelos partidos. Nestas, ele não elege candidatos individualmente, mas o partido de sua preferência, prevalecendo a ordem dos candidatos ali fixados pelo próprio partido”.

A representação proporcional exprimiu na sua origem e implantação no Código Eleitoral de 1932 e na Constituição Federal de 1934 uma aspiração coletiva de aprimoramento das eleições e das instituições políticas, como pregaram os corifeus da Aliança Liberal, sob a invocação tutelar da **Justiça e Representação**. Na evolução de sua prática, deformou-se a representação proporcional, distanciando-se da proteção das minorias, para contaminar-se na corrupção eleitoral, submergir no artificialismo da representação sem autenticidade e patrocinar a fragmentação do sistema partidário. O sistema eleitoral misto está em condições de renovar o processo eleitoral, conciliando as

³Revista de Informação Legislativa – Senado Federal – abril/junho de 1983 – nº 78 – p. 431.

vantagens da representação proporcional na apuração das preferências políticas e a autenticidade da eleição majoritária no distrito, aproximando na imediatidade do voto o candidato e o eleitor.

Em relação aos partidos políticos, a representação do Partido no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas dependeria da votação na respectiva legenda de percentual do eleitorado, distribuído por determinado número de Estados, observado percentual mínimo. Nas Assembléias Legislativas estaduais, o direito da representação partidária ficaria assegurado, uma vez atendido percentual do eleitorado estadual.

Visando ao fortalecimento da estrutura dos partidos políticos, adotaria-se na Constituição o princípio da fidelidade partidária, em caso de oposição às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, com a sanção de perda do mandato legislativo.

Na reforma política inclui-se a recomposição da regra de fixação do número total de Deputados na Câmara. Essa recomposição poderá ser alcançada pela estipulação de uma proporção entre habitantes e o número de Deputados, com o mínimo e o máximo da representação, previstos na Constituição. A regra da proporcionalidade entre o número de habitantes e o número de Deputados, enunciada diretamente na Constituição – um deputado para cada trezentos mil habitantes até cinqüenta deputados e, além desse limite, um deputado para cada quinhentos mil habitantes, por exemplo – restauraria critério consagrado nas Constituições Federais de **1891** (art. 28, § 1º), **1934** (art. 23, § 1º), **1946** (art. 58) e **1967** (art. 41, § 2º). A adoção desse critério não deve comprometer o equilíbrio federativo. O sacrifício na representação dos Estados menos populosos será mínimo. A representação do Estado de São Paulo, que sofre os efeitos negativos de notória sub-representação, atingiria oitenta e seis deputados, com ampliação de vinte e seis deputados na representação atual. O aumento global na composição da Câmara dos Deputados não ultrapassará sete deputados: 503 para 510. Os Estados menos populosos teriam sua representação reduzida de 1 deputado: 8, que é o mínimo atual, passaria para 7 (sete). A preservação da representação mínima e da representação máxima, nos limites ora oferecidos, estaria em condições de manter o equilíbrio federativo e assegurar o mecanismo compensatório a ele inerente, de modo a evitar desequilíbrios que poderiam repercutir na integração nacional da Federação.

A expedição de Medidas Provisórias, autorizada pelo artigo 62 da Constituição de 1988, conferiu ao Presidente da República o exercício da legislação governamental, que **Burdeau**⁴ qualificou de “fenômeno geral e

⁴ Georges Burdeau – “Traité de Science Politique”, v. VIII, LGDJ, 1974, p. 554.

irreversível” nos ordenamentos jurídicos contemporâneos. A Constituição de 1988 buscou na Constituição da Itália de 1947 o modelo da Medida Provisória. Originariamente introduzida no Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, a técnica se integrava no processo legislativo do governo parlamentar, organizado naquele projeto. Posteriormente, o Projeto de Constituição (B) da Comissão de Sistematização, votado no segundo turno da Assembléia Nacional Constituinte, inclinou-se pelo regime presidencial e manteve a medida provisória na competência do Presidente da República.

A decisão plebiscitária de 21 de abril de 1993, que manteve o regime presidencial de governo, aconselha a reformulação da medida provisória, para ajustá-la às exigências do regime de governo, mediante a introdução de regras de controle da competência presidencial, de modo a resguardar o equilíbrio entre os poderes do Congresso Nacional e os poderes do Presidente da República. No elemento das regras de controle, poderá prever-se a limitação da renovação da medida provisória, a exclusão de determinadas matérias legislativas do âmbito da medida provisória, como as que são vedadas à delegação legislativa – os atos de competência exclusiva da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional, a matéria reservada à lei complementar – e a esse conjunto, que identificaria o tratamento comum à delegação legislativa e à medida provisória, seriam acrescentados casos vedatórios específicos, assim a instituição de tributos, os direitos individuais, os direitos sociais, os direitos políticos, a legislação penal, do trabalho e processual.

O eminente Professor **Washington Peluso Albino de Souza**, analisando os “conflitos ideológicos na Constituição econômica”,⁵ demonstrou a convivência de modelos antagônicos no Título da Ordem Econômica e Financeira da Constituição de 1988. Há duas tendências dominantes, em relação à reforma dos temas constitucionais da Ordem Econômica. Uma, mantendo as regras atuais e, portanto, os conflitos ideológicos entre os modelos antagônicos, e a outra tendência, preconizando soluções favoráveis à expansão da livre iniciativa e da livre concorrência. Se prevalecer a primeira tendência, a Ordem Econômica não receberá maiores alterações, conservando o modelo dualista, fundado na convivência conflituosa entre os princípios contraditórios: livre iniciativa e atividade monopolística, livre concorrência e discriminação entre empresa brasileira e empresa de capital nacional. Se a segunda ten-

⁵ **Washington Peluso Albino de Souza** – “Conflitos Ideológicos na Constituição Econômica”, Revista Brasileira de Estudos Políticos, 74/75, janeiro/julho de 1992, pp. 27/28.

dência preponderar na reforma econômica, o conflito entre modelos antagônicos tenderá a desaparecer para consolidar a economia de mercado, com a eliminação ou a considerável redução da atividade monopolística e o desaparecimento da discriminação entre empresa brasileira e empresa de capital nacional.

9. Propostas **específicas** seriam agregadas às propostas dos três grupos principais de reforma. Nesse domínio mais restrito, caberiam emendas para melhor definição do **Mandado de Injunção**, (art. 5º – LXXI), de modo a conferir eficácia executória à decisão judicial que der pela falta de norma regulamentadora; a previsão da audiência das Assembléias Legislativas no processo de incorporação, subdivisão, desmembramento ou formação de novos Estados (art. 18 § 3º); a introdução do Município na competência de legislação concorrente (Art. 24); o alargamento da **legislação concorrente** para contemplar o direito agrário, direito e processo administrativo e absorver a legislação de **normas gerais** atualmente existente na competência privativa da União (art. 22 – XXI – XXIV – XXVII); contemplar a pessoa jurídica de direito privado, organizada na forma da lei brasileira, na exploração dos serviços locais de gás canalizado (art. 25 § 2º); tornar o concurso público de provas ou de provas e títulos exigência para primeira investidura em cargo ou emprego público (art. 37 – II); assegurar o exercício da função pública a todos os que preencham os requisitos estabelecidos em lei, sem particularizar a acessibilidade, como no texto atual (art. 37 – I); reformular o processo legislativo do orçamento anual, dispondo que as emendas ao projeto de lei orçamentária serão apresentadas exclusivamente por intermédio dos partidos políticos (art. 166 § 2º); converter em regra constitucional expressa a data de remessa do projeto de lei orçamentária à Câmara dos Deputados, o prazo limite para sua votação e a sanção do projeto remetido, se o projeto de lei não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro. Proposta de emenda poderia consolidar, em redação mais condensada, os oito capítulos da ORDEM SOCIAL, para extrair da Constituição regras que, pelo seu conteúdo material, melhor se acomodariam na legislação ordinária. A **desconstitucionalização** teria por inspiração preservar a natureza fundamental da **matéria constitucional**, sem incorrer em ofensa a direitos sociais, protegidos pela irreformabilidade.

10. Perdeu-se com a extinção da Revisão Constitucional, fundada no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a oportunidade de rever a Constituição com apoio na maioria absoluta dos membros do Congresso Na-

cional, em sessão unicameral. A exigência de maioria mais agravada, como se dá no procedimento da Emenda à Constituição – três quintos dos votos dos membros da Câmara e do Senado Federal, em dois turnos – (**Constituição** – art. 60 § 2º) – tornam mais complexas e difíceis as deliberações bicamerais, especialmente pelo problema da permanência do Deputado e Senador na sede do Congresso Nacional. A ausência do **quorum**, em prática sistemática, prejudica as deliberações e desgasta na opinião pública a instituição parlamentar. Trata-se de comportamento que as lideranças políticas deveriam impedir. Sob o aspecto técnico, se falharem as providências no domínio da disciplina parlamentar, a emenda da maioria qualificada de **três quintos**, para, por exemplo, restabelecer a maioria absoluta, em ambas as Casas do Congresso, é procedimento viável, desde que não transforme a Constituição rígida, que pressupõe a existência do Poder Constituinte de reforma ou derivado, em Constituição flexível, que desconhece a distinção entre lei constitucional e lei ordinária, ambas sujeitas ao processo legislativo comum. É a adoção da chamada **dupla revisão**. Emenda-se o texto, observada a deliberação agravada, para introduzir a regra de maioria menos agravada, que será adotada na tramitação das Emendas propostas ulteriormente. A **dupla revisão**, no caso, caracterizaria conduta dentro do processo constitucional. Não se estaria abolindo a exigência da proposta de Emenda, para modificar a Constituição, que é da índole da rigidez, nem sua adoção atingiria cláusula constitucional protegida pela irreformabilidade. A dupla revisão é tema para reflexão e sua justificativa residiria na necessidade de oferecer remédio eficaz ao absentismo parlamentar. Não recomendaria o seu exame se nele identificasse qualquer indício de “**fraude à Constituição**”.

11. A Resolução nº 1, de 1993, que disciplinou o funcionamento da Revisão Constitucional, não incluiu o Presidente da República entre os titulares da iniciativa de proposta de revisão, cuja apresentação ficou atribuída a qualquer Congressista, representação partidária com assento no Congresso Nacional, por meio de líder, (**Resolução nº 1** – art. 4º – I – II) Assembléias Legislativas de três ou mais unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria de seus membros, e à iniciativa popular, mediante proposta revisional popular, desde que subscrita por quinze mil ou mais eleitores, em listas organizadas por três entidades associativas legalmente constituídas (**Resolução nº 1**, art. 4º – §§ 4º e 5º). A **Constituição de 1988** incluiu o Presidente da República na titularidade da iniciativa de proposta de Emenda, (art. 60 – II), restabelecendo regra adotada na **Constituição Federal de 1967**. (Art. 50 – II). A exclusão do Presidente da República do processo da revisão constitucional, por lhe ter sido recusada a iniciativa formal da apre-

sentação de proposta, é apontada como uma das principais causas do insucesso da frustrada revisão de 1993.1994. A irrecusável liderança do Presidente no Governo presidencial justifica e impõe a solução preservada pelo constituinte de 1988. Não se avalia a iniciativa sob o prisma do interesse partidário. No governo democrático, fundado na liberdade e no pluralismo, a Constituição não é instrumento de dominação do Partido Político. Além de técnica da organização dos poderes, da afirmação dos direitos fundamentais e sede dos princípios informadores das instituições, a Constituição é o estuário das aspirações da Sociedade em determinado momento histórico. Intérprete dessas aspirações, o Presidente da República é órgão qualificado para captá-las e convertê-las em propostas constitucionais de mudança. Esse fundamento do poder presidencial ficou superiormente formulado na concepção de **Franklin Roosevelt**, que **Edward Corwin** transcreveu no clássico estudo que o publicista norte-americano dedicou ao "**Presidente – função e poderes**"⁶, *verbis*:

"A presidência não é meramente um cargo administrativo. Isso é secundário. A presidência é predominantemente um lugar de liderança moral. Todos nossos grandes Presidentes foram condutores do pensamento nos momentos em que deviam ser esclarecidas idéias históricas na vida da nação. Washington personificou a idéia da União Federal. Jefferson criou o sistema atual de Partidos, contrapondo a teoria democrática ao republicanismo de Hamilton. Jackson reforçou essa teoria. Os grandes princípios de nosso Governo foram consagrados por Lincoln. Cleveland, que assumiu a presidência após uma fase de grande corrupção política, representou a honestidade mais extrema. Theodoro Roosevelt e Wilson foram condutores morais – cada um a seu modo e na sua época –, utilizando a Presidência como um púlpito. Esse é o cargo: uma magnífica oportunidade para aplicar, adaptando-se às novas condições, as normas de conduta humana que sempre estimamos. Sem uma direção alerta e sensível às mudanças, patinamos no pântano ou perdemos o rumo".

Estamos nas vésperas de uma nova era. Nunca precisamos tanto de um Presidente que nos dirija e nos conduza do púlpito presidencial. A reforma constitucional será um momento de transformações e constituirá a oportunidade para que o Presidente da República, na iniciativa da proposta de Emenda, possa exercer na sua plenitude a liderança moral da Nação.

⁶Edward S. Corwin – "The President – Office and Powers – 1787 – 1957" – New York University Press – 1957 – págs. 273.