

## O PODER DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO. O CASO BRASILEIRO EM COMPARAÇÃO

**CARLA SANTINA DE SOUZA RODRIGUES**

*Juíza do Trabalho Substituta (6ª. Região – Pernambuco)*

*Ex-Juíza de Direito*

*Mestranda em Direito pela UFPE*

*SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. As limitações ao poder reformador numa visão comparatista; 2.1. Considerações iniciais. 2.2. Limitações explícitas; 2.2.1. Limitações materiais; 2.2.2. Limitações temporais; 2.2.3. Limitações circunstanciais; 2.3. Limitações tácitas; 3. O Processo de reforma constitucional e as suas peculiaridades de acordo com o sistema constitucional em exame; 3. Conclusões.*

### 1. INTRODUÇÃO

Suscitar discussão acerca do poder de reforma constitucional, à luz de elementos de Direito Comparado, e, mais precisamente, de Direito Constitucional Comparado, constitui o objetivo deste trabalho. Com efeito, as delimitações científicas para uma análise desse jaez reclamam uma permanente consulta aos métodos do Direito Comparado, ramo jurídico que se firma com autonomia, consoante leciona Ivo Dantas<sup>1</sup>, que após tecer considerações sobre o *status* da referida disciplina, diz que “podemos afirmar que existe um Direito Constitucional Comparado com caracterização de Ciência, e não como método.”. Idêntica é a posição defendida por Carlos Ferreira de Almeida<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CAVALCANTI, Francisco Ivo Dantas. *Direito Constitucional Comparado. Introdução. Teoria e Metodologia*. Rio de Janeiro: Renovar. 2000. p. 60.

<sup>2</sup> ALMEIDA, Carlos Ferreira. *Introdução ao Direito Comparado*, 2ª ed. Coimbra: Almedina. p. 12.

Assim, será oferecido enfoque pontual ao tratamento dado ao poder reformador pelo Direito Francês através dos tempos, em cotejamento com o Direito Brasileiro.

## 2. AS LIMITAÇÕES AO PODER REFORMADOR NUMA VISÃO COMPARATISTA

### 2.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

O poder de reforma constitucional toma uma enorme dimensão quando tratamos das chamadas Constituições rígidas, vez que estas possuem uma certa imutabilidade no seu texto, redundando, assim, numa maior estabilidade jurídica.

Sabemos que o Direito trabalha com dois valores primordiais: a justiça e a segurança jurídica. A segurança jurídica se dá, por exemplo, com a permanência razoável do texto constitucional, pois é a Constituição a base de sustentação de todo o ordenamento jurídico. Assim, a imutabilidade constitucional, que se contrapõe à mutação constitucional, tem como exteriorização de seus propósitos as Constituições de natureza rígida, as quais dificultam a mutabilidade, mas não garantem a imutabilidade.

No dizer do professor Paulo Bonavides<sup>3</sup>, as Constituições rígidas “traduzem até certo ponto o grau de certeza e solidez jurídica das instituições num determinado ordenamento estatal”.

A imutabilidade constitucional é de difícil vislumbre nos tempos atuais, pois a sociedade vive em constante mudança, calcada na instabilidade dos âmbitos sociais, econômicos e políticos, os quais tanto interferem na formação de seus anseios. É cediço que a Carta Maior de um Estado deve conter em seu bojo as “vontades” de seu povo e sendo estas variáveis, deduz-se, de pronto, que a Constituição também vai necessitar de reparos tendentes a se aproximar da *volutas* do povo que permitiu a sua existência jurídica.

Apesar das considerações acima, já se buscou outrora a imutabilidade das Constituições, como informa Edouard Laboulayle<sup>4</sup>, pois os iluministas, lastreados no racionalismo do Século Dezoito, viam a lei como um “produto lógico e absoluto”. Baseado nesta visão, a lei era tida como válida para resolver os

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 173.

<sup>4</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 173.

problemas de todas as gerações, em todas as épocas. Alijava-se, destarte, qualquer esboço de reforma da lei, que se considerava perfeita para a resolução de todos os problemas futuros. Como pensar em reformar o que é produto da lógica e fruto da razão humana?

Observe-se que a concepção apontada acima era oriunda de uma visão iluminista, a qual focalizava a razão humana como um vetor. É, portanto, necessário se ter em mente o momento histórico que a referida concepção brota, sob pena de não se compreender o raciocínio utilizado por seus defensores e chamar tal tese de absurda para a época.

Para ilustrar o fascínio que a imutabilidade constitucional empregava, podemos citar a proposta de um publicista francês que sugeriu a pena de morte a quem ousasse propor a reforma à Constituição Francesa.

Para os estudiosos do direito é impensável uma Constituição imutável, vez que, conforme já dito acima, a vida é movimento, rotatividade e, sobretudo, renovação. Assim, adotar o princípio da imutabilidade da Constituição, seria inviabilizar os caminhos da reforma “sem armas” do sistema político, isto é, a reforma pacífica (advindas das mudanças ocorridas) não poderia acontecer, havendo uma única saída para o império da vontade popular transformada: a revolução e o golpe de Estado.

A Revolução Francesa trouxe para a Ciência Política e para o Direito Constitucional contribuições de diversos pensadores, tais como Emmanuel Sieyès, Emmerich de Vattel e Jean Jaques Rousseau<sup>5</sup>.

Vattel, pensador revolucionário, entendia que a Constituição era a representação do contrato social e que somente poderia ser modificada com a anuência de todos os cidadãos que são parte no referido trato, na linha de o poder constituinte deveria ser “entendido como soberania constituinte do povo, ou seja, o poder de o povo, através de um acto constituinte, criar uma lei superior juridicamente ordenadora da ordem política” consoante lembra J.J. Gomes Canotilho<sup>6</sup>. Na verdade, tal posicionamento de Vattel equivaleria à defesa da imutabilidade constitucional, vez que exigir a participação e aceitação de todos para que a mudança possa operar validamente, seria impraticável já na socieda-

<sup>5</sup> Jean Jacques Rousseau foi quem formulou cientificamente o princípio jurídico da reforma constitucional, o chamado poder constituinte derivado.

<sup>6</sup> GOMES CANOTILHO, J.J. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Disponível na Internet: [http://inforum.insite.com.br/arquivos/2066/Direito\\_Constitucional\\_e\\_Teoria\\_da\\_Constituicao-JJGCanotilho.doc](http://inforum.insite.com.br/arquivos/2066/Direito_Constitucional_e_Teoria_da_Constituicao-JJGCanotilho.doc) [20.04.2004].

de francesa da época. Esse entendimento foi por ele mesmo depois flexibilizado, através da concepção da mudança constitucional sem a exigência do assentimento unânime e consentindo por mera decisão da maioria, resguardando aos “contratantes” dissidentes o direito de secessão pela quebra do contrato nos seus moldes originais<sup>7</sup>.

Sieyès<sup>8</sup>, apesar da tentativa de formular uma teoria para o poder reformador, não conseguiu satisfatoriamente explicá-lo, pois só vislumbrou uma face, não conseguindo explicar o poder constituinte de forma jurídica exercido pelo poder constituinte derivado.

Partia, o referido autor acima, da distinção que existe entre poder constituinte e poderes constituídos. As leis constitucionais, segundo Sieyès, são obra do poder constituinte, as quais obrigam os poderes constituídos. Entretanto, não obrigam a nação, que é titular do poder constituinte do qual emanam as leis constitucionais.

Assim, vê-se que o poder constituinte derivado ou jurídico não foi focalizado e sim o poder reformador ilimitado da Nação, que não se trata de poder jurídico que deriva do poder original, político.

Rousseau, por seu turno, é quem verdadeiramente trata da matéria de forma plena, não a visualizando de forma parcial. Ele formula o conceito jurídico de reforma constitucional, incumbindo a reforma a uma autoridade/órgão designado na própria Constituição (instrumento, exteriorização do poder constituinte originário). Na sua obra “*Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa Réformation Projetée en Avril 1772*” defendeu o seguinte, conforme cita o Paulo Bonavides<sup>9</sup>: “*É contra a natureza do corpo social impor leis que ele não possa revogar* “ (...) “*Não é contra a natureza nem contra a razão a possibilidade de revogar tais leis, desde que o façamos com a mesma solenidade empregada para estabelecê-las* “.

A formulação teórica construída por Rousseau foi empregada já na Constituição Francesa de 1791, a qual reconhecia que a Nação tinha o direito de reformar a Constituição, quando houvesse dispositivos em seu texto que não mais retratavam as suas necessidades.

<sup>7</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo. op.cit. 176.

<sup>8</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo, op.ct. 174.

<sup>9</sup> Op. cit., p. 174.

O art. 1º, título VII dispõe:

*“L’Assemblée nationale Constituante déclare que la nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution et, néanmoins, considérant qu’il est plus conforme à l’intérêt national d’user seulement par les moyens pris dans la Constitution même du droit d’en réformer les articles dont l’expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu’il y sera remédié par une assemblée de revision dans la suivante”.*

Portanto, a partir de Rousseau foi delineado o poder constituinte derivado, que se consubstanciava em um poder jurídico, que era antevisto e limitado pelo próprio poder constituinte que lhe deu origem.

Destina-se este ensaio, a partir de agora, à análise pontual das limitações do poder reformador.

## 2.2. LIMITAÇÕES EXPLÍCITAS

O poder constituinte derivado se condiciona a diversas limitações, podendo estas limitações ser expressas ou não no próprio texto constitucional. As limitações expressas são também denominadas de explícitas e se contrapõem às limitações tácitas ou implícitas.

Tanto as limitações expressas como as tácitas são extraídas da própria Constituição, isto é, são frutos do poder constituinte originário que se limitou autonomamente, sujeitando o órgão revisor ( incumbido da reforma ) nas balizas traçadas.

As limitações explícitas são aquelas expressas no próprio texto constitucional, ou seja, estão formalmente contidas na Constituição, conferindo uma certa estabilidade institucional e demarcando o alcance do poder constituinte derivado, conforme leciona Paulo Bonavides<sup>10</sup>: *“Limitações explícitas ou expressas são aquelas que, formalmente postas na Constituição, lhe conferem estabilidade ou tolhem a quebra de princípios básicos, cuja a permanência ou preservação se busca assegurar, retirando-os do alcance do poder constituinte derivado.”.*

Vamos analisar agora as espécies de limitações explícitas que a doutrina nos apresenta. Comecemos pela limitação material que, ao meu ver, é a limita-

<sup>10</sup> Op. cit., p. 175.

ção mais incisiva ao poder de reforma e que consta nos mais variados sistemas jurídicos.

Mais adiante, analisaremos as limitações temporais, circunstâncias e as limitações não-expressas, mas que, apesar de não explicitadas na Constituição, se extraem do seu texto, vindo compor, deste modo, o quadro de limitações ao poder reformador.

### 2.2.1. LIMITAÇÕES MATERIAIS

As chamadas limitações materiais são aquelas explícitas e que delimitam o objeto da reforma. Constituem, na verdade, um conjunto de matérias que o poder constituinte originário entende intangível, ou seja, inalcançável pelo poder reformador. Este tipo de limitação é muito utilizado pelos Estados, que as fazem inserir nas suas respectivas Cartas Constitucionais, inclusive as brasileiras.

Com efeito, as Constituições do Brasil, desde a Carta Republicana, trazem em seu texto um elenco de limitações materiais, tornando algumas temas imutáveis frente ao poder reformador, notadamente aqueles que dizem respeito à própria estrutura do poder original. Assim, desde a Carta de 1892 que era vedada qualquer iniciativa do poder reformador que visasse a abolir a forma republicana de governo e a forma federativa de Estado. Eram, portanto, cláusulas pétreas de nosso sistema constitucional sempre presentes nas Constituições anteriores à nossa Carta atual.

No entanto, a Constituição vigente retirou a forma republicana do elenco das cláusulas pétreas, autorizando, inclusive, que houvesse consulta plebiscitária, como de fato ocorreu, para que os cidadãos pudessem escolher a forma de governo a se adotar no Estado federativo brasileiro. Na referida Constituição, temos como limitação ao poder de reforma as matérias elencadas no art. 60, parágrafo 4º, as quais a doutrina chama de cláusulas pétreas, pois são matérias que a ordem constitucional não deixa livre ao exercício do poder constituinte derivado, devendo, portanto, continuar intocadas até um novo exercício do poder constituinte originário.

É de ser lembrado que algumas Cartas Constitucionais estrangeiras, tais como a portuguesa, a helvética e a alemã, trazem em seu bojo vedações de ordem material. Vejamos.

A Constituição portuguesa de 1911, na linha da nossa história constitucional recente, vedava também qualquer reforma tendente a abolir o regime de governo republicano, em similitude com o disposto na Lei Constitucional Francesa de 14 de agosto de 1884.

A Constituição da Suíça, de 1798, bem antes, portanto, das Constituições do Século Vinte, já trazia restrições materiais ao poder de reforma, isto é, já se valia dessa técnica restritiva tão eficiente, que impede a mutação constitucional. Na citada Constituição, era cláusula pétrea a democracia representativa, sendo esta parte do texto imune ao poder reformador.

No mesmo sentido, a Lei Fundamental de Bonn interditava a supressão da estrutura federal e a abolição do Conselho Federal, considerando-as matérias proibidas ao exercício do poder modificador.

É óbvio que assunto de tamanha envergadura sempre desperta críticas e elogios, mais as primeiros que as segundas, já que o rigorismo da limitação material pode até mesmo inviabilizar o funcionamento de uma forma de governo ou até mesmo implicar na derrocada de um regime, diante do imobilismo deste.

Assim, não é de todo sem razão o raciocínio de que é nociva a técnica restritiva, pois é factível que o poder exercitado num dado momento não seja superior ao poder constituinte que se exercerá no futuro. Desta forma, não há razão para se restringir os poderes constituintes que se sucedem, ainda que de forma pontual, pois é razoável afirmar-se que vedações materiais dessa natureza não passam de simples moções ou manifestações políticas, destituídas de qualquer valor jurídico ou força vinculante para os futuros poderes constituintes.

Tal construção crítica, entretanto, se expõe ao contra-argumento de ser dotada de uma certa imprecisão terminológica, já que o poder constituinte ali referido é unicamente o poder constituinte originário, deixando de lado o poder constituído, ou melhor, o poder constituinte derivado, sendo este sim, afetado pelas limitações materiais.

Como sabido, o poder constituinte é um poder político, extra-constitucional e superior ao próprio Texto Magno. É também um poder de exercício mais raro, pois é reservado às situações excepcionais na vida da sociedade. Diferentemente do poder que o origina, o poder constituído ou constituinte derivado é um poder de natureza jurídica, vez que afigura-se como sendo um poder menor, que deve obediência ao originário. É exercido nas situações de normalidade da sociedade e das instituições, sendo haurido da própria Constituição que o admite nos moldes de suas limitações. Nesta última hipótese, é incabível uma autonomia plena na escolha das matérias objetos de reforma, pois o constituinte derivado, como criatura, não poderá se sobrepor ao seu criador.

Na verdade, não se impede de forma absoluta a reforma constitucional. Apenas se exige que ela se desenvolva nos limites que a própria Constituição, no exercício que o poder originário, traçou para a mudança de seu texto.

Desta forma, o constituinte derivado, no exercício do poder constituinte secundário, não poderá transpor os limites expressos e tácitos, sob pena de estar praticando um ato de subversão e infidelidade aos mandamentos constitucionais.

### 2.2.2. LIMITAÇÕES TEMPORAIS

Eis outra técnica restritiva do poder reformador, que se constitui no impedimento da ação reformista durante um certo lapso temporal fixado no próprio texto constitucional. Assim, o órgão reformador fica, dentro de um determinado tempo, inibido de atuar.

As Constituições da França anteriores ao Século Vinte utilizavam bastante essa técnica restritiva. Desta forma, proibiam a mudança da ordem constitucional por determinado tempo, o que importava numa intangibilidade temporária da Constituição, com o escopo de consolidar a ordem jurídica estabelecida, cujas instituições ainda jovens, sem a proteção temporal, poderiam ser desrespeitadas antes do necessário tempo hábil destinado a sua solidificação e no ponto de se tornarem tradição na estrutura do Estado.

As Constituições que trazem em seu bojo esta limitação, a exemplo da Constituição Francesa de 1791, buscam a intangibilidade de seus dispositivos, permanecendo intactos durante o tempo assinalado no seu texto. Muitas vezes, busca-se a preservação da Constituição com esse mecanismo temporal, mas o mundo dos fatos não obedece tal mandamento.

A história constitucional ensina que as Constituições que pretenderam assinalar espaços temporais muito longos não lograram êxito, pois a sociedade, que é mutável, não espera o tempo que o legislador constituinte originário propõe, conforme foi demonstrado na Constituição francesa do Ano III, a qual impedia a atuação do órgão revisor por nove anos. No entanto, os fatos sociais não esperaram o período que objetivava o texto constitucional, ocorrendo muito antes o Dezoito Brumário<sup>11</sup>.

Assim, com a experiência de vários modelos constitucionais que não tiveram a limitação temporal respeitada, os legisladores constituintes atuais perceberam que não adianta assinalar prazos muito longos de preservação do texto constitucional, vez que a celeridade dos fatos sociais não costuma esperar.

<sup>11</sup> Denominação do golpe dado na França, no Século Dezoito, levado a efeito pelos bonapartistas a 09 de novembro de 1799, conduzindo Napoleão ao poder, a partir da derrubada do Diretório, pondo fim à Revolução Francesa e inaugurando a fase de consolidação das conquistas burguesas.

A exemplo do que foi narrado no parágrafo anterior, os constituintes franceses estabeleceram um tempo razoável de intangibilidade do poder reformador, ao prescreverem na Constituição de 1948 uma limitação temporal aproximada de três anos.

### **2.2.3. LIMITAÇÕES CIRCUNSTANCIAIS**

Um outro tipo de modalidade de limitação contida nas Constituições é a circunstancial, que como o próprio nome diz, refere-se a circunstâncias históricas e excepcionais de uma determinada sociedade. Esta limitação tem lugar quando ocorre um estado de crise que torna ilegítima qualquer pretensão de reforma constitucional. Afigura-se como um estado de normalidade que impede a regular mudança do texto base de uma sociedade.

As Constituições da França, pela riqueza do seu constitucionalismo, mais uma vez fornecem exemplos que ilustram a nossa explicação. Assim, na Constituição Francesa de 1946 era consignada a proibição da revisão em caso de ocupação territorial. A explicação para tamanho cuidado se explica pela lembrança amarga de 1940, quando a França foi invadida pelos exércitos alemães e foram coagidos, devido à pressão militar germânica, a reformar as Leis Constitucionais do País.

Da mesma forma, a Constituição Francesa de 1958, imbuída também pelo patriotismo, apesar de não mais sofrer ocupação militar no passado próximo, vedou qualquer tipo de reforma constitucional enquanto houvesse atentado à integridade nacional.

Trazendo esta espécie de limitação para o ordenamento pátrio, temos que as Constituições Brasileiras também se utilizaram desse expediente. A Carta de 1967, por exemplo, vedava que durante a vigência do estado de sítio a Constituição pudesse ser reformada. No mesmo sentido, a nossa atual Carta Magna também interdita que a Constituição seja alterada na vigência de três situações anômalas, a saber: o estado de defesa, o estado de sítio e a intervenção federal.

### **2.3. LIMITAÇÕES TÁCITAS**

É evidente que o poder de reforma está sujeito a limitações, pois é condicionado, limitado e dependente. Por ser um poder derivado, deve obediência às limitações expressas, consignadas explicitamente no próprio texto constitucional, conforme já foi exposto neste trabalho.

Ocorre que as limitações ao poder reformador não se cingem às já referidas, mas abrangem também as chamadas limitações tácitas ou não-expressas, as quais são extraídas dos próprios princípios e do espírito da Constituição. São exemplos de limitações não-expressas a extensão da reforma, a modificação do processo de reforma e a substituição do poder constituinte derivado pelo originário.

No que tange à extensão da reforma, entende-se que há uma vedação silenciosa nesse ponto, não sendo admitida uma revisão (ou reforma) total, já que se pensando o contrário, o poder reformador teria a capacidade de extirpar o poder que o criou, no caso, o poder constituinte originário. Criatura destruindo o criador.

Pode-se, entretanto, utilizar-se um artifício de modificar apenas alguns artigos ou apenas um dispositivo do texto constitucional e com isso abalar toda a estrutura do sistema constitucional, vez que só formalmente a alteração foi parcial. Materialmente, o que ocorre, muitas vezes, é um quebramento no espírito da ordem constitucional, forjando uma reforma total com aparência de alteração parcial.

Tal expediente é designado como fraude à Constituição e já foi, infelizmente, demasiadamente praticado em diversos momentos da história constitucional com o escopo de atingir princípios vitais da Lei Maior de forma disfarçada de alteração de algum ou alguns dispositivos constitucionais.

Os sistemas totalitários foram usuários assíduos desta técnica fraudulenta, consoante a história nos mostra os exemplos da Itália Fascista e da Alemanha nazista que retiraram de suas Constituições “alguns artigos”, mas, na verdade, desnaturaram-nas em seus princípios básicos. Um exemplo emblemático da utilização da fraude à Constituição foi o esvaziamento que Adolf Hitler promoveu na Constituição de Weimar, conforme lembra José Damiano de Lima Trindade<sup>12</sup>, pois Adolf Hitler chegou ao poder em 1933 pelas vias formais de uma democracia parlamentarista, mas um mês depois liquidou a oposição comunista atribuindo-lhe a autoria do incêndio do Reichstag (Parlamento), provocado em 27 de fevereiro daquele ano, forçou a reforma da Constituição e “mediante outorga parlamentar, obteve hipertrofia de poderes. Os alemães não ignoravam como ele empregaria esses poderes, pois suas idéias estavam metodicamente expostas num dos sucessos editoriais da Alemanha daqueles anos: Mein Kampf (‘Minha luta’).”.

<sup>12</sup> TRINDADE, José Damiano de Lima. História Social dos Direitos Humanos. Disponível na Internet: [http://conjur.uol.com.br/livros/274/\[12.06.2004\]](http://conjur.uol.com.br/livros/274/[12.06.2004]).

Outra hipótese que se levanta como limitação tácita do poder de reforma constitucional é a impossibilidade do poder revisor alterar o procedimento ou processo de reforma. A maioria dos publicistas entende que é inconcebível tal empreitada, vez que se fosse possível a referida alteração, estaria se dando *status* de poder originário ao poder constituinte derivado. Portanto, apenas o poder ilimitado e incondicionado, poder constituinte originário, é quem pode modificar o processo de reforma.

A história constitucional francesa mais uma vez auxilia na demonstração do ferimento às limitações constitucionais. O art. 8º da Lei Constitucional francesa de 1875 foi desrespeitado em 1940 ao se deliberar pela modificação do processo de revisão constitucional.

O que ocorre, na verdade, é que se visa à modificação o texto constitucional sem o respeito ao procedimento estabelecido pelo poder que originou o poder reformador, que é um poder constituído. Assim, deve o poder derivado se submeter ao processo de revisão que o poder que o concebeu traçou.

Uma outra limitação tácita que pode ser apontada é a possibilidade do poder de reforma ou derivado ser substituído pelo poder constituinte originário. Com efeito, não é ilógica a conjectura de que isto configuraria uma fraude ao poder constituinte, vez que estaria sendo violada não só a *forma*, mas também o próprio *espírito* da constituição. Em contrapartida, pode ser esgrimida a tese de que se o poder maior, o poder constituinte originário (isto é, que pode dar origem), é soberano, não estaria ele impedido de alterar ou modificar, o que constitui tarefa menos complexa.

Entretanto, conforme já foi acima alinhado, parece mais verossímil o entendimento de que o poder originário estaria usurpando o papel do poder reformador, ferindo, assim, o processo de reforma, ao substituir o órgão revisor. Esta situação ocorreu no governo de Charles de Gaulle, quando o general francês não respeitou o processo revisional e consultou o povo, que é a fonte da soberania e titular do poder constituinte originário, tentando, assim, legitimar o processo de reforma.

Esta limitação tácita é uma sub-espécie, decorrente da limitação comentada antes, pois substituir o poder reformador pelo poder originário/inicial é também desrespeitar o processo de reforma que indica como poder revisor poder não coincidente com o poder que constitui. A propósito, é nessa linha que doutrina J.J. Gomes Canotilho: "O poder de revisão constitucional é, conseqüentemente, um poder constituído tal como o poder legislativo. Verdadeira-

mente, o poder de revisão só em sentido impróprio se poderá considerar constituinte; será, quando muito, uma paródia do poder constituinte verdadeiro”<sup>13</sup>.

Portanto, estas são as considerações feitas acerca das limitações não expressas que a doutrina publicista costuma apontar, tendo o Direito Constitucional francês uma fonte rica de demonstração, devido à vasta experiência constitucional daquele país.

### 3. O PROCESSO DE REFORMA CONSTITUCIONAL E AS SUAS PECULIARIDADES DE ACORDO COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL EM EXAME

Um tema que se coloca à primeira vista quando tratamos do processo de reforma é a questão da iniciativa do processo de revisão. A iniciativa da reforma nos remete ao problema da imutabilidade das Constituições, pois os sistemas políticos mais democráticos, que são normalmente mais receptivos à dinâmica dos fatos sociais, costumam abrir as possibilidades de iniciativa da reforma. Estes sistemas mais abertos não obstam a abertura do processo de reforma, que é a iniciativa, colocando prescrições mais flexíveis e menos restritas, a exemplo da prática das Constituições rígidas.

A abertura da iniciativa é o critério que se utiliza para classificar as Constituições de acordo com a sua flexibilidade e rigidez, pois os textos constitucionais que fraqueiam o livre acesso à iniciativa da reforma são Cartas que demonstram uma certa flexibilidade em relação àquelas que possuem uma iniciativa mais restrita e impedem no nascedouro o exercício do poder de reforma constitucional.

Na iniciativa mais aberta, ou seja, mais ampla, há uma atmosfera favorável para que as mudanças da sociedade sejam mais facilmente absorvidas pelo texto constitucional, abrindo-se mais facilmente à mudança do texto original. Em alguns sistemas jurídicos inclusive a amplitude da iniciativa é tão significativa que se chega a equiparar a iniciativa constitucional à iniciativa legislativa.

Outras democracias exasperam na abertura da iniciativa constitucional, ampliando o direito de proposição da reforma ao conceder ao povo a possibilidade de iniciar o processo revisional. É o que ocorre nas chamadas democracias semi-diretas.

<sup>13</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional, 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993. p.95

Do lado oposto, temos a iniciativa reservada ou restrita, a qual se inclina para o sistema de rigidez, propiciando a um órgão, que é indicado na própria Constituição, a exclusividade ou preponderância na movimentação da reforma.

O órgão que é indicado para exercer a iniciativa é indicativo da natureza política do sistema constitucional. Assim, as Constituições taxadas de liberais costumam conceder a iniciativa da revisão exclusivamente ao parlamento, conforme previu a Constituição Francesa de 1791. Ao passo que as Constituições de regimes autoritários procuram concentrar a iniciativa da reforma constitucional no poder executivo.

Nos regimes democráticos procura-se partilhar a iniciativa entre os poderes do Estado, adotando-se a iniciativa concorrente entre o legislativo, executivo e, às vezes, conferindo a iniciativa também ao povo. Há democracias em que há iniciativa concorrente, sem a participação do povo (Constituições da França, Bélgica, Holanda e Alemanha) e as que aceitam também a participação popular, a exemplo da Constituição da Suíça.

Via de regra, os textos constitucionais elencam como promovedores da reforma da constituição a Convenção, o legislativo e o povo.

Já para a ratificação da reforma constitucional, é comum que este ato de confirmação seja cometido aos mesmos órgãos que procedem à reforma, podendo, em alguns sistemas (como o norte-americano), ser cometido o mister às assembleias legislativas dos Estados-membros, que consumam a reforma constitucional.

#### 4. CONCLUSÕES

O processo de reforma constitucional, obra do poder constituinte derivado (ainda que esta terminologia seja criticada pelos doutos), é limitado pelo poder que o constitui (poder constituinte originário). Essas limitações estão na sua maior parte claras e literais no próprio texto constitucional (limitações expressas), mas podem encontrar-se limitadas de forma tácita, quando decorrem do próprio espírito da Constituição.

As limitações aqui comentadas são, na verdade, freios que restringem o poder de alterar a Carta Política, impondo condições para que se processe a reforma de maneira respeitosa para com o poder constitucional primário. As limitações estão inevitavelmente ligadas à questão da estabilidade constitucional, pois preservam a Constituição do poder reformista inconsequente ou de aventuras pontuais daninhas.

Observa-se que o processo de reforma, apesar de poder ser dotado de nomenclaturas diferentes, em sua essência não diverge, pois tanto a revisão como a reforma são vias alteradoras do texto original, dando a doutrina uma acepção mais ampla para a revisão e mais restrita para a emenda constitucional.

No nosso sistema, não há razão de ser de traçar a diferença acima referenciada, pois o processo legislativo pátrio não prevê expressamente a revisão no processo legislativo, como fez com a emenda constitucional, esta última sendo utilizável inclusive para modificações mais densas no Texto Magno.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Carlos Ferreira. *Introdução ao Direito Comparado*, 2<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 12<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*, 6<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 1993. p.95.
- . *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Disponível na Internet: [http://inforum.insite.com.br/arquivos/2066/Direito\\_Constitucional\\_e\\_Teoria\\_da\\_Constituicao-JJGCanotilho.doc](http://inforum.insite.com.br/arquivos/2066/Direito_Constitucional_e_Teoria_da_Constituicao-JJGCanotilho.doc) [20.04.2004].
- CAVALCANTI, Francisco Ivo Dantas. *Direito Constitucional Comparado. Introdução. Teoria e Metodologia*. Rio de Janeiro: Renovar. 2000.
- . *Direito Constitucional e instituições políticas*. S. Paulo: Jalovi, 1986.
- SALDANHA, Néelson. *O Estado moderno e o constitucionalismo*. São Paulo: José Bushatsky, 1967.
- SILVA, José Afonso da. *Poder constitucional e poder popular*. São Paulo: 2000.
- TRINDADE, José Damião de Lima. *História Social dos Direitos Humanos*. Disponível na Internet: <http://conjur.uol.com.br/livros/274/> [12.06.2004].