

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

VANESSA URDANGARIN

A REVISÃO CONSTITUCIONAL PERIÓDICA

Porto Alegre  
2016

VANESSA URDANGARIN

A REVISÃO CONSTITUCIONAL PERIÓDICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Cezar Saldanha Souza Junior.

Porto Alegre  
2016

## A REVISÃO CONSTITUCIONAL PERIÓDICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Porto Alegre, 12 de maio de 2016.

Conceito atribuído: A

### BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Junior

---

Examinador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel

---

Examinador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira

---

Examinador: Prof. Dr. Marcelo Schenk Duque

Dedico este trabalho ao meu amado marido, Felipe Bergamaschi, por seu amor, compreensão e apoio incondicional, sem o qual esse trabalho não teria se realizado. Serei eternamente grata por ter acreditado no meu sonho e caminhado comigo nessa estrada.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela saúde e força que me foram concedidas durante toda minha vida.

Ao meu orientador Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Junior, grande inspirador deste trabalho, que motivou o meu retorno à academia ao desvelar uma nova percepção sobre a realidade institucional. Agradeço pela amizade, por dividir seu conhecimento e por ter me ensinado o verdadeiro significado de dedicação e amor à cátedra em sua incansável missão de ensinar.

Ao Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel, pela amizade, lições de Direito Constitucional e pela oportunidade de aprendizado.

A todos amigos e colegas da Faculdade de Direito da UFRGS, laços que levarei para toda vida, em especial, Fabiane Borges, Wagner Silveira Feloniuk, Henrique Montagner Fernandes, Clarissa Ávila, Leandro Augusto Nicola de Sampaio, Álvaro José Bettanin Carrasco, pela amizade e apoio durante esta jornada.

À minha família, em especial, meus pais, Juraci e Joel Urdangarin, professores por vocação que me ensinaram o verdadeiro valor da educação.

À faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na pessoa de seu Diretor Prof. Dr. Rui Figueiredo Marcos, pelo acesso permitido à biblioteca da Universidade de Coimbra; ainda, um agradecimento especial à Sra. Fernanda Costa, que gentilmente me auxiliou com o envio do material bibliográfico.

*No society can make a perpetual constitution,  
or even a perpetual law.*

Thomas Jefferson

## RESUMO

O presente trabalho pretende estudar a revisão constitucional periódica estabelecida na Constituição da República Portuguesa de 1976 como ferramenta de aprimoramento institucional, vislumbrando a sua adequação ao ordenamento constitucional brasileiro. Inicialmente, resgatam-se os conceitos ligados ao poder reformador para depois estabelecer a tradição histórica da reforma constitucional em Portugal, traçando um paralelo comparativo com o procedimento de alteração constitucional adotado no Brasil. Para tanto, foi necessária a análise do instituto da revisão constitucional portuguesa, explicitando, em especial, a periodicidade revisional, para verificar, através da experiência lusitana, a eficácia do instituto em questão. Por fim, apresenta-se a revisão constitucional periódica como instrumento apto para gerar estabilidade constitucional aliado a sua capacidade de oportunizar periodicamente o aprimoramento das instituições do Estado.

Palavras-chave: Constituição. Revisão Constitucional. Poder Reformador. Periodicidade. Limites. Emenda Constitucional. Portugal. Brasil.

## ABSTRACT

This study aims to investigate the periodic constitutional review established as an institutional improvement tool in the Portuguese Constitution of 1976, setting a sight on its adequacy concerning the Brazilian constitutional order. This research recovers the concepts related to the reforming power in order to establish the historical tradition of the constitutional reform in Portugal, drawing a comparison with the constitutional amendment procedure adopted in Brazil. Therefore, the analysis of the Portuguese Institute of constitutional review was necessary to particularly explain the reviewing periodicity in order to verify the effectiveness of the institute through the Portuguese experience. Finally, this study presents the periodic constitutional review as an effective means to generate constitutional stability together with its facility to periodically provide the opportunity for improvement of the national institutions.

**Keywords:** Constitution. Constitutional Review. Reforming Power. Periodicity. Limits. Constitutional Amendment. Portugal. Brazil.



## LISTA DE ABREVIATURAS

Ac.: Acórdão

ADCT: Atos e Disposições Constitucionais Transitórias

AR: Assembleia da República Portuguesa

Art.: Artigo

Arts.: Artigos

CC: Código Civil

CF: Constituição Federal

CF/88: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CPC: Código de Processo Civil

CRP: Constituição da República de Portugal

Inc.: Inciso

MFA: Movimento das Forças Armadas

STJ: Superior Tribunal de Justiça

STF: Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	11
	<b>PARTE I – CONTEXTO HISTÓRICO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL PORTUGUESA .....</b>	<b>15</b>
	<b>CAPÍTULO 1º - O PODER CONSTITUINTE E AS ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS .....</b>	<b>15</b>
2	O PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO .....	15
3	O PODER CONSTITUINTE INSTITUÍDO .....	25
4	PERMANÊNCIA, MUDANÇA E MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL .....	34
5	REFORMA, REVISÃO E EMENDA CONSTITUCIONAL .....	42
	<b>CAPÍTULO 2º - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL EM PORTUGAL .....</b>	<b>50</b>
6	A REVISÃO CONSTITUCIONAL NA MONARQUIA CONSTITUCIONAL PORTUGUESA .....	50
7	A REVISÃO CONSTITUCIONAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA PORTUGUESA: A ORIGEM DA PERIODICIDADE REVISIONAL .....	57
8	A REVISÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO NOVO À ABERTURA DEMOCRÁTICA EM PORTUGAL .....	64
9	INFLUXOS RECÍPROCOS NA HISTÓRIA DA REFORMA CONSTITUCIONAL PORTUGUESA E BRASILEIRA: APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE A REFORMA CONSTITUCIONAL NO BRASIL .....	72
	<b>PARTE II – A REVISÃO CONSTITUCIONAL PORTUGUESA: UMA INSPIRAÇÃO AO BRASIL .....</b>	<b>84</b>
	<b>CAPÍTULO 1º - O INSTITUTO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL E A PERIODICIDADE NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976 .....</b>	<b>84</b>
10	A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA E A REVISÃO CONSTITUCIONAL .....	84
11	O PROCEDIMENTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL: PERIODICIDADE REVISIONAL .....	90
12	OS LIMITES IMPOSTOS AO PODER DE REVISÃO: TEMPO DE REVISÃO, CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDADE E A DUPLA REVISÃO ....	101
13	OS PROCESSOS DE REVISÃO CONSTITUCIONAL DESENCADEADOS NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1976 .....	111
	<b>CAPÍTULO 2º - A REVISÃO CONSTITUCIONAL PORTUGUESA COMO INSPIRAÇÃO AO PROCESSO DE REFORMA CONSTITUCIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>124</b>
14	A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E A REFORMA CONSTITUCIONAL .....	124

15	OS PROCEDIMENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL NO BRASIL: A REVISÃO CONSTITUCIONAL DO ART. 3º DO ADCT E A EMENDA CONSTITUCIONAL .....	132
16	OS LIMITES IMPOSTOS AO PODER DE REFORMA: DO CARÁTER SINGULAR DA REVISÃO AO CONTEÚDO INTANGÍVEL ÀS EMENDAS ..	140
17	REVISÃO CONSTITUCIONAL PERIÓDICA: INSPIRAÇÃO PORTUGUESA AO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO ..	149
18	CONCLUSÃO.....	160
	REFERÊNCIAS.....	162

## 1 INTRODUÇÃO

As modificações históricas e sociais, aliadas aos conflitos gerados pela complexidade da administração do Estado, exigem que a Constituição estabeleça um procedimento de reforma que permita sua evolução e impulsione o constante aprimoramento das instituições, mantendo-se, aos olhos do povo que lhe delegou o poder, o documento que representa a identidade daquela nação.

Ciente de que o tema reforma constitucional não é novidade na academia, nem na sociedade brasileira em geral – tornando-se frequentemente motivo de opiniões acaloradas e especulações, muito provavelmente, impulsionadas pelos acontecimentos políticos e decisões judiciais que tomam as manchetes dos meios de comunicação –, o presente trabalho pretende um debate anterior sobre o processo de alteração constitucional, pois na medida em que muito se discute sobre reforma no Brasil, seja política, previdenciária, tributária ou eleitoral, não vislumbramos o mesmo debate sobre os meios utilizados para perseguir estes resultados.

É preciso repensar nosso sistema de alteração constitucional antes de implementar qualquer reforma na Constituição, posto que já experimentamos os resultados do procedimento vigente e podemos constatar que o modelo atual não é eficaz no grau necessário para promover as mudanças que devem ser operadas para garantir a racionalidade de nossas instituições.

Atualmente, vivenciamos uma profusão de emendas constitucionais que parecem não servir para concretizar as reformas constitucionais imperiosas ao aprimoramento institucional e à manutenção do Estado Democrático de Direito. Diante desta realidade, esta pesquisa pretende compreender se a revisão constitucional periódica lusitana é um instrumento capaz de auxiliar na evolução do processo de alteração constitucional brasileiro. Mais precisamente, procuramos demonstrar, através de seu estudo, os possíveis benefícios ao ordenamento jurídico pátrio, com a adoção de um processo de revisão constitucional periódica aos moldes da Constituição de Portugal vigente.

A pesquisa ambiciona, por sua vez, examinar o processo de revisão constitucional, inserido nos arts. 284º a 289º da Constituição Portuguesa de 1976, em comparação ao sistema de alteração constitucional abraçado pela

Constituição Brasileira de 1988, para compreender se a norma lusitana é compatível com ordenamento constitucional pátrio. Ao investigar a eficácia desta ferramenta para o aprimoramento institucional, poderemos intuir se a periodicidade revisional é a forma de alteração formal da constituição mais coerente para ser aplicada no Brasil.

Para a pesquisa, foram utilizados os métodos de procedimento comparativo e histórico. O histórico tornará possível investigar fatos do passado que influenciaram situações que hoje são verificadas na sociedade. Posteriormente, aplicar-se-á o método comparativo, para então tratar do processo de reforma constitucional em Portugal e no Brasil, com o intuito de possibilitar uma conclusão sobre a viabilidade de adoção do molde lusitano. A sistemática a ser aplicada será totalmente teórica, baseada, portanto, em procedimento bibliográfico de pesquisa doutrinária e, quando oportuno, será utilizada jurisprudência dos tribunais superiores.

As fontes doutrinárias, em sua maioria, são retiradas dos sistemas constitucionais ora comparados, justificando esta opção pela relevância da compreensão e vivência dos resultados práticos do procedimento de alteração constitucional por parte dos autores em seus respectivos países de origem.

A pesquisa foi dividida em duas partes, que foram subdivididas em dois capítulos, totalizando quatro capítulos. Na primeira parte, ao primeiro capítulo coube estudar a teoria do poder constituinte sob o viés da alteração constitucional, com o intuito de vislumbrar os conceitos e diretrizes a serem posteriormente utilizados. Com isso, procuramos estabelecer uma compreensão mais abrangente das ferramentas de alteração constitucional voltadas à pesquisa desenvolvida, apresentando, através de posicionamentos doutrinários, especialmente de autores lusitanos e brasileiros, as percepções adotadas para o poder constituinte e para o poder reformador, compreendendo, neste conjunto, os conceitos de permanência, mudança e mutação constitucional, para então estabelecer as diferenças e os conceitos doutrinários referentes à reforma, revisão e emenda constitucional.

No capítulo subsequente, intuindo aprofundar o conhecimento sobre o instituto da revisão periódica em Portugal, estabelecemos uma linha temporal capaz de visualizar as formas adotadas para a modificação constitucional desde a primeira constituição lusitana de 1822 até a abertura democrática de

1974, que culminou na Constituição Portuguesa de 1976, importando em uma compreensão mais clara do regramento atual. Buscamos reconhecer em qual momento histórico a periodicidade foi inserida no processo de alteração constitucional e as justificativas que levaram o constituinte português a estabelecer periodicidade como limite temporal ao poder de revisão. Diante da percepção histórica dos procedimentos de reforma constitucional empregados em Portugal, estudamos as manifestações do poder reformador na história constitucional brasileira, limitando-nos aos pontos de interesse da pesquisa.

A história constitucional lusitana e brasileira é entrelaçada geneticamente: as duas nações, separadas por um imenso oceano, estiveram unidas desde de sua formação. As similaridades, adentraram no tempo e na história, seja pela alternância entre períodos mais autoritários ou mais democráticos, os influxos recíprocos são perceptíveis ainda nas constituições vigentes, este fato também nos motiva a perseguir o molde Português.

Neste contexto, passamos à segunda parte da pesquisa, onde objetiva-se aprofundar o estudo da revisão constitucional periódica estabelecida na Constituição da República de Portugal de 1976, situando, no primeiro capítulo, suas principais características, os limites impostos ao poder revisão, o processo da dupla revisão e o regramento constitucional.

A Constituição portuguesa de 1976, seguindo a tradição lusitana, insculpiu no artigo 284º o processo de revisão constitucional periódica quinquenal, através da iniciativa exclusiva da Assembleia Legislativa, impondo, para tanto, limites expressos quanto às matérias que podem ser objeto de revisão. A limitação temporal, que denominamos neste trabalho de periodicidade revisional, foi o ponto motivador na escolha pelo modelo português como inspiração ao ordenamento constitucional pátrio.

Estudar a periodicidade revisional importa em compreender todo o conjunto de regras atinentes ao processo de revisão português, uma vez que este requisito temporal integra um inteligente sistema de revisão.

Deste ponto, para entender a eficácia da revisão periódica estabelecida em Portugal, coube-nos resgatar todos os processos revisionais desencadeados em face da Constituição de 1976, importando referir suas modificações mais significativas e seu papel na manutenção da estabilidade constitucional e na permanente evolução institucional do Estado Português.

Diante do estudo da revisão constitucional lusitana, foi necessário trazer à baila o procedimento de reforma constitucional atualmente adotado pelo Brasil. A Constituição de 1988 previu duas espécies de reforma constitucional, a revisão constitucional abordada no artigo 3º dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias, e a emenda constitucional inserida no corpo do texto da Constituição no artigo 60º. Comparativamente, observamos os limites estabelecidos ao processo de reforma no Brasil, em especial, as cláusulas pétreas, limites materiais expressos também presentes na revisão constitucional portuguesa, mas tratados de forma diversa pelos respectivos ordenamentos jurídicos, como se compreenderá a partir da pesquisa doutrinária e jurisprudencial.

As Constituições vigentes no Brasil e em Portugal resultaram, igualmente, de um processo de abertura democrática após um longo período autoritário, ainda que o poder constituinte tenha se manifestado de forma diversa – sendo consequência de um processo revolucionário em Portugal e resultado de uma transição constitucional no Brasil – a preocupação com a estabilidade democrática apresenta-se fortemente em seus textos. Observa-se que, ao instituir o poder reformador, mesmo sob diferentes procedimentos de alteração constitucional, os respectivos constituintes originários demonstram igual preocupação com a permanência da Constituição ao adotar limitações expressas ao poder de reforma no texto constitucional.

Todavia, em que se pesem as similaridades, a escolha pelo instituto português não se justifica tão somente pela proximidade histórica ou pela influência da revisão portuguesa sobre o artigo 3º do ADCT da Constituição brasileira de 1988, mas, principalmente, porque se vislumbra nas particularidades do procedimento luso, em especial, na periodicidade quinquenal, a possibilidade de aperfeiçoar o processo de alteração constitucional vigente. Dessa forma, diante da necessidade de aprimorar as instituições pátrias, objetiva-se examinar a revisão constitucional periódica na forma adotada pela Constituição Portuguesa de 1976, com o intuito de estabelecer os benefícios da adoção deste molde ao procedimento de alteração formal da Constituição no Brasil.

## PARTE I – CONTEXTO HISTÓRICO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL PORTUGUESA

### CAPÍTULO 1º - O PODER CONSTITUINTE E AS ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS

#### 2 O PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO

No século XVIII, surge o conceito de Constituição escrita e, com ele, a ideia da existência de um poder que estabeleça a Constituição. Entretanto, a existência do poder constituinte, ainda que intuitivamente<sup>1</sup>, sempre esteve presente, nas organizações políticas e sociais, na forma de uma força inicial que funde o grupo social.

Na França, o declínio do regime absolutista e a crise econômica e social que onerava excessivamente o Terceiro Estado culminaram na convocação dos Estados-Gerais, que acabaram por se converter em assembleia nacional constituinte, deflagrando o movimento revolucionário.<sup>2</sup> Naquele contexto, emerge a doutrina do Poder Constituinte, formulada por Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836), através do manifesto da Revolução Francesa, *Qu'est-ce que le tiers État?*<sup>3</sup>, estabelecendo pela primeira vez a distinção entre Poder Constituinte e poder constituído.<sup>4</sup>

O Poder Constituinte, na lição do Abade Frances, manifesta-se pela vontade da nação<sup>5</sup>, é permanente, não desaparece ou se esgota com o

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010. p. 95.

<sup>2</sup> SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. Bahia: Livraria Progresso, 1954, p. 39-40; BARROSO, op.cit., p. 96.

<sup>3</sup> SIEYÉS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014. (tradução de: *Qu'est-ce que le tiers État?*)

<sup>4</sup> Nas palavras de Ferreira Filho, a obra, *O que é o Terceiro Estado?*, desenvolve-se em torno de três perguntas: “Que tem sido o terceiro Estado?” – a resposta é: nada; porque o terceiro Estado se caracteriza por não contar com privilégios, e não contar com privilégios, naquela estrutura jurídica era a mesma coisa que nada. “Que é?” – a resposta é: tudo; pois desempenha todas as tarefas necessárias à vida de uma comunidade; é ele uma comunidade perfeita. Se desaparecessem a Nobreza e o Clero, o Terceiro Estado daria conta da vida da mesma forma. “Que pretende ser?” – a resposta: alguma coisa. E nesse “alguma coisa” vem o programa de reivindicações da Revolução: primeiro, quanto à própria estrutura da assembleia dos Estados Gerais; depois, quanto à reorganização da França, etc.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 32).

<sup>5</sup> QUEIROZ, Cristina. **Direito Constitucional**: As Instituições do Estado Democrático e Constitucional. São Paulo: Rev. dos Tribunais; Coimbra, PT: Ed. Coimbra, 2009. p. 142.



estabelecimento de uma Constituição. É incondicionado<sup>6</sup>, não necessita seguir procedimentos estabelecidos para manifestar sua vontade<sup>7</sup> e realizar sua obra; é ilimitado e inerente à nação, que pode exercê-lo e modificar a Constituição sempre que lhe convier.

A nação jamais deixa o estado de natureza ou fica submetida à Constituição<sup>8</sup> que estabeleceu através do exercício do Poder Constituinte, que é limitado somente pelo direito natural.<sup>9</sup> A ideia da existência de um poder superior, ilimitado, incondicionado e permanente, anterior à própria Constituição, que legitima a criação de um novo Estado, evolui através do manifesto de Sieyès, dando início à teoria do Poder Constituinte e da distinção entre Poder Constituinte originário e Poder Constituinte instituído.

O Poder Constituinte originário é um poder de fato que possui uma força social com natureza pré-jurídica. Trata-se de um poder inicial que instaura uma nova ordem jurídica, portanto, inaugural. É sempre um poder político, confundindo-se o Poder Constituinte com a vontade da nação, é a *potência criadora da Constituição*<sup>10</sup> que, ao fazê-la, não se autolimita, nem se prende a formalidades.

Conceitua Bonavides que “politicamente é o Poder Constituinte um poder *supre legem* ou *legibus solutus*, um poder a que todos os poderes constituídos hão necessariamente de se dobrar ao exercer a tarefa de criar a Constituição.”<sup>11</sup>. Neste sentido, escreve Jorge Miranda:

O Poder Constituinte como poder que, em nome da comunidade política (à luz de um princípio democrático, se se aceitar um princípio democrático) define as grandes regras de convivência coletiva, define os grandes objetivos, os grandes desígnios da comunidade,

<sup>6</sup> Cf. SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. Bahia: Livraria Progresso, 1954. p. 40.

<sup>7</sup> “Para ele, pois, a Nação existe antes de tudo, é a origem de tudo. Sua Vontade é sempre legal, porque é a própria lei, só existindo acima dela o direito natural” (BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 282).

<sup>8</sup> “Sieyès era realista o bastante para saber que a Assembleia Constituinte é formada por representantes do povo que não possuem poderes especiais, mágicos ou metafísicos, não justificando que sua vontade prevaleça limitando as gerações futuras” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 38).

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. 2. tir. rev., atual e amp. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 126-127; BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010. p. 96.

<sup>10</sup> BULOS, op. cit., p. 287.

<sup>11</sup> BONAVIDES, op. cit., p.127.

estabelece a organização do poder político e institui determinadas formas de relação entre o poder e as pessoas. Este Poder Constituinte é uma exigência ligada não apenas à pura lógica jurídica, mas também à própria certeza da vida jurídica e à segurança dos Direitos Fundamentais da pessoa humana. Ora, uma coisa é o Poder Constituinte, outra coisa é o poder constituído que se manifesta em diferentes competências, entre as quais a competência de revisão.<sup>12</sup>

Esse poder originário, por sua natureza distinta, espelha a vontade da nação. Dele, resulta o texto constitucional que demonstrará os princípios fundadores daquela sociedade, que, em consequência, irá definir a estruturação do novo Estado; é através dele que se pode vislumbrar o sentimento constitucional daquela nação. Assim, um poder dotado dessa magnitude possui, por certo, uma peculiaridade que o distingue dos demais.

Dessa forma, é importante elencar as características que definem o poder constituinte originário. Como já dito antes, é sempre um poder inicial que antecede e origina a ordem jurídica, sendo especial<sup>13</sup> por criar, exclusivamente, as normas fundamentais do Estado.

Incondicionado, o Poder Constituinte originário é essencialmente político e extrajurídico, absoluto, por não se sujeitar a limites materiais, regras ou parâmetros preexistentes<sup>14</sup>; é soberano e, por sua vez, não se submete a uma forma pré-estabelecida; autônomo, porque determina a estrutura da nova Constituição sem ficar adstrito a limites impostos pela Constituição anterior; independente, em razão de ser hierarquicamente superior aos demais, logo, é juridicamente ilimitado.

Alexandre de Moraes, corroborando essa perspectiva, entende que “inexiste forma prefixada pela qual se manifesta o Poder Constituinte originário, uma vez que apresenta as características de incondicionado e ilimitado”<sup>15</sup>. Compartilhando deste entendimento, Anna Cândida da Cunha Ferraz ensina:

<sup>12</sup> MIRANDA, Jorge. Limites materiais de revisão. **Revista jurídica**, Lisboa, n. 13 e 14. p. 7-16. Jan. e Jun. 1990. p. 11-12.

<sup>13</sup> “[...] não elabora leis comuns, mas somente a constituição. Sua função, portanto, é especial: elaborar a norma fundante da ordem jurídica, o documento supremo de um povo e não as leis e atos normativos em geral” (BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 288).

<sup>14</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011. p. 642; BULOS, loc. cit.; BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. 2. tir. rev., atual e amp. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 125.

<sup>15</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 55.

Constituição nova, vigente, implica, por certo, total desvinculação jurídico-formal de eventual Constituição anterior; pressupõe mais, pois pressupõe ruptura necessária com a ordem jurídica anterior. Sem este rompimento não é possível conceber nova Constituição, nova lei maior, novo fundamento de validade para o ordenamento jurídico-político do país.<sup>16</sup>

O Poder Constituinte originário não se extingue com a gênese da Constituição, ele permanece latente nas mãos de seu titular soberano, o povo, e, a qualquer momento, o povo pode reativá-lo para mudar o curso e o rumo da organização fundamental da nação.<sup>17</sup> A Constituição obriga os poderes constituídos (não o Poder Constituinte), institui o governo, distribui a competência, separa os poderes, arma-os de prerrogativas, mas não constitui a nação, nem o corpo político. A nação permanece soberana, livre para exercer o poder constituinte sempre que for necessário.<sup>18</sup>

Portanto, qualquer Estado, em todo o tempo da sua existência, mantém o Poder Constituinte e, continuamente, pode fazer uma nova Constituição, ou substituir uma Constituição em vigor por outra Constituição, não há nenhum limite para isso, pelo menos não há limite de Direito positivo. Assim, pode-se dizer que o Poder Constituinte nunca desaparece da vida do Estado, uma vez que ele está sempre presente, mas, para se manifestar, tem que fazê-lo expressamente, tem de se assumir enquanto tal.<sup>19</sup>

Ao instituir a nova ordem jurídica do Estado, o poder constituinte originário pode emergir, do ponto de vista procedimental<sup>20</sup>, sob duas classes diversas: o Poder Constituinte originário material e o Poder Constituinte originário formal. Na primeira, ocorre a manifestação substancial do poder, qualificando o Direito Constitucional formal como norma superior às demais.

---

<sup>16</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CL VE, Cl merson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constitui o**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.765-793.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 765-793.

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. 2. tir. rev., atual e amp. São Paulo: Malheiros, 1998. p.127.

<sup>19</sup> MIRANDA, Jorge. Limites materiais de revisão. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 13 e 14, p. 7-16. Jan. e Jun. 1990. p. 8.

<sup>20</sup> Classifica o adotada por Jorge Barcelar Gouveia (GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**. volume 1: I: introdu o ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011. p. 645).

Jorge Miranda entende que o Poder Constituinte material precede o Poder Constituinte formal, justificando que a ideia de Direito precede a regra de Direito, visto que o valor comanda a norma, a opção política fundamental e a forma que elege para agir sobre os fatos. O jurista argumenta que precede, inclusive, historicamente, porque existem sempre dois períodos no processo constituinte, o inicial, com o triunfo de certa ideia de Direito ou do nascimento de determinado regime, e o posterior, em que ocorre a construção de um regime político com a formação ou a transformação de um Estado.<sup>21</sup>

A segunda espécie, o Poder Constituinte originário formal, reveste de estabilidade e supremacia hierárquica o princípio normativo inerente à Constituição material, ou seja, é o ato de criação propriamente dito que atribui caráter constitucional a um texto normativo.

O Poder Constituinte formal, de acordo com Jorge Miranda, confere estabilidade e garantia de permanência e de supremacia hierárquica ou sistemática ao princípio normativo inerente à Constituição material. Miranda explica que esse poder confere estabilidade, visto que a certeza do Direito exige o estatuir da regra que confere garantia. Por conseguinte, somente a Constituição formal coloca o Poder Constituinte material ao abrigo dos revezes da legislação e da prática quotidiana do Estado e da política.<sup>22</sup> Desta forma, pode-se compreender que, enquanto o Poder Constituinte originário material determina o que é constitucional, o formal materializa e sedimenta como Constituição.

Do ponto de vista teórico<sup>23</sup>, a expressão do poder constituinte originário pode se dar sob três procedimentos: o histórico ou inicial, no caso da independência constitucional, quer dizer, da criação de um Estado com a proclamação de sua primeira Constituição; a transição constitucional<sup>24</sup>, com a mudança da ordem constitucional respeitando e utilizando a formalidade da Constituição anterior; e a revolução constitucional, a mudança da ordem

---

<sup>21</sup> MIRANDA, Jorge. Poder Constituinte. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.435-462.

<sup>22</sup> Ibid., p. 437.

<sup>23</sup> Classificação adotada por Jorge Barcelar Gouveia (GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**. volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011. p. 645).

<sup>24</sup> MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da Constituição**. 3. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 290-292.

constitucional através da ruptura total, sem qualquer vinculação à Constituição anterior.<sup>25</sup>

Verifica-se, no entanto, que o poder constituinte se expressa habitualmente através da via revolucionária, fato que se justifica quando a ordem política, jurídica e constitucional anterior sofreu algum tipo de rompimento que levou à necessidade do exercício do poder constituinte, logo, da confecção de uma nova Constituição para atender àquela comunidade. Neste sentido, leciona Ferreira Filho:

A origem deste Poder Constituinte é normalmente êxito revolucionário, a *revolução*, no sentido jurídico do termo. Ou seja, é estabelecido em sequência a uma quebra da ordem jurídica e constitucional. Sim, porque conforme ensina Kelsen, “dum ponto de vista jurídico é indiferente que (a) modificação da situação jurídica seja produzida através de um emprego de força dirigida contra o governo, através de um movimento de massas populares ou de um pequeno grupo de indivíduos” para haver revolução. O que é decisivo “é o fato de a Constituição vigente ser modificada ou completamente substituída por uma nova Constituição através de processos não previstos pela Constituição”. Na verdade, a quebra da ordem jurídica nulifica, por assim dizer, essa ordem jurídica.<sup>26</sup>

A titularidade do Poder Constituinte, no consenso atual, é do povo<sup>27</sup>, da mesma forma, o poder supremo e a soberania do Estado pertencem ao povo. O poder de estabelecer uma Constituição está intimamente ligado à questão da soberania de um Estado, pois quem estabelece a organização política e a Constituição é o detentor do poder supremo do Estado.<sup>28</sup>

Neste ponto, inicialmente, é preciso diferenciar as acepções do conceito “povo”<sup>29</sup>, uma vez que, em contextos diferentes, este termo assume interpretações paradoxais. O termo povo, explica Ferreira Filho, compreendido

---

<sup>25</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**. volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011. p. 645

<sup>26</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 233.

<sup>27</sup> “A teoria democrática se fixou na concepção de que a soberania é do povo” (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010, p. 109).

<sup>28</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 42; MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 56

<sup>29</sup> “Que seja o povo, em última instância, o senhor de todo poder político não é mera postulação ideológica. Se o poder se comprova pelo fato de ser obedecido – e nisto está sua efetividade – não existe poder independentemente do consentimento dos que a ele se sujeitam, os governados” (FERREIRA FILHO, op. cit., p. 234-235).

como titular do poder, utilizado na Constituição brasileira de 1988<sup>30</sup>, representa a totalidade dos integrantes do Estado, que, por sua vez, possui interpretação diferente daquela concebida, por exemplo, na Constituição Soviética de 1936, onde povo não é o conjunto de todos, mas o conjunto dos trabalhadores.<sup>31</sup>

O titular do Poder Constituinte é o povo<sup>32</sup>, contudo não se pode confundir o titular deste poder com o seu agente. O agente é o representante, seja ele um homem ou um grupo de homens que, em nome do povo, estabelece a Constituição, sendo a Assembleia Constituinte o agente do Poder Constituinte do povo.<sup>33</sup> Logo, o povo, titular do Poder Constituinte originário, delega o exercício efetivo<sup>34</sup> desse poder a um agente ativo, o representante, passando a ter um papel de titular passivo do Poder Constituinte. Deste modo, é possível compreender que a titularidade do povo não significa necessariamente que o exercício deste poder será sempre, e exclusivamente, em conformidade com a vontade do povo, pois o seu exercício pode vir a ser materializado por vias antidemocráticas, à revelia dos anseios da nação.<sup>35</sup>

Todavia, ressalvadas as exceções antidemocráticas, embora tenha delegado o papel ativo, somente o povo poderá dar efetividade, eficácia e

---

<sup>30</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...].

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL. Constituição (1988).

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 13 set. 2015).

<sup>31</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014.p. 50-51.

<sup>32</sup> Ackerman, ao identificar na história americana os momentos de comoção popular e de transformação da ordem constitucional, compreende que o povo demonstra a sua vontade independentemente dos procedimentos de alteração descritos na Constituição (ACKERMAN, Bruce. **We the People: foundations**. v. 1. Cambridge: Belknap of Harvard UP, 1991. p. 266-280).

<sup>33</sup> SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 52.

<sup>34</sup> “O Poder Constituinte coloca a questão da ‘legitimidade’ do poder, de este se ‘dar’ a si próprio uma Constituição. Esta é essencialmente fruto de uma ‘decisão soberana do povo’, tomada por si ou através dos seus representantes eleitos, com mandato explícito de redigir uma Constituição, donde conste a organização dos poderes no Estado e os direitos e liberdades jus-fundamentais do cidadão” (QUEIROZ, Cristina. **Direito Constitucional: as Instituições do Estado Democrático e Constitucional**. São Paulo: Rev. dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2009. p. 140-141).

<sup>35</sup> BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 290.

cumprimento global à nova Constituição.<sup>36</sup> Leia-se que somente o povo “diz a última palavra sobre o poder, obedecendo-lhe ou não”<sup>37</sup>, porquanto é o consentimento do povo<sup>38</sup> que torna a Constituição efetiva.

A expressão concreta deste poder inicial pode se manifestar sob diferentes contornos, segundo Canotilho, o procedimento adotado é relevante, porque “é a dimensão básica e estruturante da própria legitimidade da Constituição”<sup>39</sup>, sendo o procedimento constituinte que confere legitimidade ao exercício do poder político.

O procedimento da outorga é resultante do exercício autocrático do poder constituinte, configura-se em uma declaração unilateral do agente do poder político. Habitualmente relacionada ao exercício autoritário do poder, a outorga cabe, logicamente, ao detentor do poder que possui posição hierarquicamente superior aos demais. Explica Ferreira Filho:

É o agente triunfante que, em lugar de deixar ilimitado o seu próprio poder, sujeita esse poder a determinadas regras, a determinada organização, a determinados princípios. A *outorga* sugere de pronto um problema, que é o prevalecimento dessa autolimitação, porque não falta quem sustente que o poder que edita a Constituição, autolimitando o seu próprio poder, pode, a qualquer momento, alterar essa Constituição, modificando, portanto, o quadro que ele deu ao próprio poder. É exatamente por isso que as *outorgas constitucionais* são normalmente acompanhadas do juramento, da promessa da observância dessa outorga e, portanto, de não se alterar mais essa Constituição outorgada. (...) A *outorga* envolve, pois, a autolimitação do agente revolucionário ou agente do Poder Constituinte.<sup>40</sup>

Por outro lado, o poder constituinte originário se manifesta através do exercício democrático, na forma deliberativa de representação popular, adotando procedimentos como a convenção ou assembleia constituinte.

---

<sup>36</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 54. Ver também: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 51-52.

<sup>37</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 235.

<sup>38</sup> “Governo do povo, pelo povo”; entenda-se isto pela participação através do consentimento dos cidadãos no governo da sociedade política. Essa participação deve existir tanto em relação ao fundamento desse poder (governo do povo) quanto ao funcionamento desse poder (governo pelo povo). O consentimento desse cidadão quanto ao fundamento do regime impõe duas exigências: (a) a adesão da comunidade à Constituição que organizou o Estado; e (b) a sujeição dos poderes constituídos às normas dessa Constituição; ou seja, o Estado de Direito”. (SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A Crise Democrática no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p.14.)

<sup>39</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 78.

<sup>40</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 87.

A assembleia constituinte, como procedimento constituinte representativo, pode se revestir de dois processos diversos: no primeiro, quando a elaboração e aprovação da constituição seguirem a forma exclusivamente representativa, sem nenhuma participação direta do povo, tem-se a assembleia constituinte soberana; no segundo, quando a assembleia constituinte possuir competência limitada, pode-se discutir e elaborar a constituição, mas a sua aprovação compete ao povo através de referendo, estar-se-á, portanto, diante da assembleia constituinte não soberana.<sup>41</sup>

A convenção<sup>42</sup> é o estabelecimento da Constituição através da deliberação popular, sendo igualmente um procedimento constituinte deliberativo, porém a ratificação popular ocorre por meio de convenções do povo, que se reúne para deliberar sobre o projeto da constituição.<sup>43</sup> Esclarece Ferreira Filho que, tanto sob a forma de Convenção quanto sob a forma de Assembleia, tais convenções se realizam a partir de um ato de outorga:

Existe um ato de outorga que extingue a vigência da Constituição anterior e convoca essa mesma Assembleia, chamando a representação popular para estabelecer uma nova Constituição.<sup>44</sup>

O fundamento lógico da Constituição consiste justamente no reconhecimento de um poder capaz de estabelecer as regras constitucionais, diverso daquele que estabelece as regras segundo a Constituição. Isto é, a superioridade das normas constitucionais que se impõe aos próprios órgãos do Estado tem origem distinta, provindo de um Poder que é fonte de todos os demais, uma vez que ele constitui o próprio Estado.<sup>45</sup> Observa Alexandre de Moraes que “a ideia da existência do Poder Constituinte é o suporte lógico de uma Constituição. [...] É, pois, esse Poder Constituinte distinto, anterior e fonte da autoridade dos poderes constituídos, com eles não se confundindo”.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 78-79.

<sup>42</sup> “Essencialmente na Convenção, o estabelecimento da Constituição provém da deliberação da representação popular. [...] Na Convenção é a representação convocada para tanto que estabelece, através do debate e das votações, uma Constituição”. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014).

<sup>43</sup> CANOTILHO, loc. cit.

<sup>44</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 88.

<sup>45</sup> FERREIRA FILHO, **Curso de Direito Constitucional**. 38ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 47.

<sup>46</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 54.



O poder constituinte originário possui a função inicial no Estado, cria a ordem jurídica, concretiza a vontade da nação, e, através dele, é expresso o sentimento constitucional daquele povo, sendo, portanto, um poder superior, criador dos demais. Assim, o direito positivo desenvolve-se a partir da organização fundamental trazida pela Constituição, obra do Poder Constituinte, logo é o ponto de partida para a ordem jurídica e política de um Estado.

### 3 O PODER CONSTITUINTE INSTITUÍDO

O Poder Constituinte instituído possui vasta terminologia na doutrina, podendo ser encontrado como: Poder Constituinte derivado<sup>47</sup>, constituído, secundário, de segundo grau, entre outros. Decorre do Poder Constituinte originário, sendo instituído por este no momento da gênese da Constituição, é, portanto, o poder que atua na etapa de continuidade da Constituição. Por ser um poder de direito, possui como características a derivação, a subordinação e o condicionamento; derivado<sup>48</sup>, porque fundamenta-se e retira sua força do Poder Constituinte originário; subordinado, pois é limitado pelas normas dispostas na Constituição, de forma expressa ou implícita, não podendo contrariá-las sob pena de inconstitucionalidade; condicionado, porque precisa seguir as regras e formas estabelecidas pelo Poder Constituinte originário, estando adstrito aos procedimentos previstos no texto constitucional.<sup>49</sup>

Bulos conceitua o poder constituinte instituindo-o como:

Responsável pela *função renovadora das constituições*, cumpre ao poder derivado modificar a forma plasmada quando da elaboração genuína do texto básico, recriando e inovando a ordem jurídica”.<sup>50</sup>

Ao contextualizar o Poder Constituinte instituído frente às constituições rígidas, Pedra esclarece que a diferenciação entre este poder e o poder

---

<sup>47</sup> Neste ponto, cabe relatar a divergência doutrinária no que tange à nomenclatura utilizada para Poder Constituinte instituído. Entende o autor Adriano Sant’Ana Pedra que “apesar de amplamente utilizada pela doutrina, consideramos equivocada a terminologia Poder Constituinte de segundo grau ou Poder Constituinte derivado, pois, se o poder é derivado, não pode ser constituinte. Constituinte é aquilo que constitui. Dessa forma, ou o poder é constituinte ou o poder é constituído; este último derivado do primeiro. A questão merece discussão, pois não se trata de mera classificação, uma vez que a interpretação de uma ou outra terminologia utilizada enclausura o próprio conceito de Poder Constituinte” (PEDRA, Adriano Sant’Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 38). Neste sentido, conferir também: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 22.

<sup>48</sup> “Secundariedade - não existe por si só. É preciso que haja uma constituição para prevê-lo” (BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 295).

<sup>49</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 57; BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. 2. tir. rev., atual e amp. São Paulo: Malheiros, 1998. p.131; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 131-132.

<sup>50</sup> BULOS, op. cit., p. 294, grifo do autor.

constituente originário ganha importância, justamente, face a rigidez<sup>51</sup> constitucional. Vejamos:

A existência de um poder anterior e inicial só se apresenta em relação a uma Constituição rígida. A distinção entre Poder Constituinte e poder constituído somente possui relevo quando estamos nos referindo a uma Constituição rígida, haja vista que, quando ela é flexível, será o mesmo poder que irá dar origem tanto às normas ordinárias quanto às normas constitucionais, e, neste caso, poder legislativo e Poder Constituinte se confundem.<sup>52</sup>

Depreende-se que o Poder Constituinte constituído, em contraponto ao originário, somente pode atuar de acordo com a Constituição que o estabeleceu, tendo sua validade sujeita ao texto constitucional. Inserido na Constituição, é órgão constitucional, decorre da norma constitucional e, em razão disso, conhece limitações tácitas e expressas. É passível de controle de constitucionalidade e pode ser definido como poder primordialmente jurídico, que tem por objeto a reforma do texto constitucional.<sup>53</sup> Neste sentido, Ferreira Filho esclarece:

O Poder Constituinte institui, em regra, um poder, que é o Poder Constituinte de revisão, mas, nos Estados Federais, institui um segundo Poder Constituinte, que é o Poder Constituinte instituído, destinado à organização das unidades componentes do estado federal.<sup>54</sup>

Neste trabalho, para diferenciar estas duas apresentações do Poder Constituinte instituído, utilizaremos as terminologias, ‘poder reformador’ ou ‘de revisão’, para nos referirmos ao poder de alteração constitucional, e ‘poder decorrente’, para tratar do Poder Constituinte instituído pertencente ao Estados-membros.

---

<sup>51</sup> “A rigidez Constitucional funda-se sobre a premissa de que a Constituição é uma lei superior, expressão de uma vontade que não se confunde com as deliberações ordinárias do Parlamento. É por seu intermédio que se procede à separação clara entre política constitucional e política legislativa” (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010. p. 142-143).

<sup>52</sup> PEDRA, Adriano Sant’Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 39.

<sup>53</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. 2. tir. rev., atual e amp. São Paulo: Malheiros, 1998, p.125; MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 56.

<sup>54</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p.130.

Como manifestações do Poder Constituinte instituído, surgem, conforme já referido, o poder reformador e o poder decorrente. O poder constituído reformador, ou de revisão, é fixado pelo próprio Poder Constituinte na edição da Constituição e se destina a modificar a própria Constituição, incumbido de adaptá-la a eventuais novas situações. Segundo Pedra, “o poder reformador, é então, o poder de alterar o texto da Constituição existente, dentro das regras e das matérias por ela previstas”.<sup>55</sup> Este poder se destina a sujeitar o direito positivo à própria mudança da Constituição.

O Poder Constituinte de revisão é inerente à Constituição rígida<sup>56</sup> e se destina a modificá-la conforme for previsto na própria Lei Maior. As modificações constitucionais são definidas pelo Poder Constituinte instituído, que, habitualmente, prevê um procedimento diferenciado, com força e legitimidade de estabelecer normas de nível constitucional. Em contrapartida, as Constituições flexíveis não necessitam de poderes decorrentes da Constituição para sua alteração, pois, por definição, caracterizam-se justamente por serem passíveis de modificações pelo Poder legislativo, por meio de lei ordinária.<sup>57</sup>

Ademais, o Poder Reformador tem por objetivo a manutenção da Constituição, porque busca mantê-la em constante evolução, para que esteja apta a atender os anseios da comunidade, operando como um agente estabilizador da própria Constituição. Dessa forma, para Jorge Miranda, “a função do poder de revisão não é fazer constituições, mas o inverso: guardá-las e defendê-las, propiciando a sua acomodação a novas conjunturas”.<sup>58</sup> Nesta seara, escreve Ferreira Filho:

Não é outro senão este o objetivo do Poder Constituinte de revisão: permitir a modificação da Constituição dentro da ordem jurídica, sem uma substituição da ordem jurídica, sem a ação, quase sempre revolucionária, do Poder Constituinte originário.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> PEDRA, Adriano Sant’Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 40.

<sup>56</sup> “O poder de revisão assim só existe em relação às Constituições rígidas, aquelas Constituições cuja modificação tem um procedimento preordenado, um procedimento especial” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 5 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 129). Ver também: PEDRA, loc. cit.

<sup>57</sup> Nesse sentido, conferir: FERREIRA FILHO, op. cit., p.127-129.

<sup>58</sup> MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.414.

<sup>59</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 124.

A titularidade do poder reformador pertence ao povo<sup>60</sup>, já o seu exercício é determinado pela norma constitucional, podendo manifestar-se através da representação, por meio de assembleia legislativa ordinária, assembleia constituinte *ad hoc*, ou diretamente pelo povo, através de referendo.

Nas constituições flexíveis, as alterações habitualmente ocorrem através da assembleia legislativa ordinária, diferentemente das constituições rígidas, que, para serem alteradas, devem respeitar as formas estabelecidas no texto da Magna Carta, como, por exemplo, na assembleia legislativa ordinária; na assembleia constituinte *ad hoc*, convocada especialmente para reformar o texto constitucional e, também, por meio de referendo, com participação do povo nos Estados de democracia participativa.<sup>61</sup>

Derivado da atividade constituinte originária, o poder reformador, ou de revisão, sofre limitações impostas pela própria Constituição que o criou, como expõe Nelson de Souza Sampaio: "o reformador não pode dispor do que não lhe pertence".<sup>62</sup> As limitações do poder reformador<sup>63</sup> podem ser encontradas na doutrina como limitações formais, temporais, circunstanciais e materiais, que podem ser explícitas ou implícitas.

Os limites formais são aqueles que dizem respeito ao procedimento, à forma que deverá ser respeitada para que ocorra a reforma. Constituem os processos específicos de modificação da Lei Maior, como explica Canotilho:

Baseiam-se essencialmente nas várias formas de participação popular, na escolha do órgão a quem é atribuído o processo de revisão, na exigência de um iter processual mais complexo do que o

---

<sup>60</sup> BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 296.

<sup>61</sup> PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p.41.

<sup>62</sup> SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. Bahia: Livraria Progresso, 1954. p. 66.

<sup>63</sup> *"La competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal en el sentido de un círculo de actividades regulado y delimitado. Reformar las leyes constitucionales no es una función normal del Estado, como dar leyes, resolver procesos, realizar actos administrativos, etcétera. Es una facultad extraordinaria. Sin embargo, no ilimitada; pues, al seguir siendo un facultad atribuída en ley constitucional, es, como toda facultad legal-constitucional, limitada y, en tal sentido, 'competencia' auténtica. En el marco de una regulación legal-constitucional no pueden darse facultades ilimitadas; toda competencia es limitada"* (SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. México: Editora Nacional, 1970. p 119).

processo legislativo normal, e no exercício temporal do poder de revisão.<sup>64</sup>

No Brasil, encontramos a previsão de limites formais ao poder reformador nas disposições expostas no artigo 60º, incisos I, II, III, combinados com § 2º e 5º da Constituição Federal de 1988, de acordo com as quais a Constituição poderá ser emendada mediante proposta de, no mínimo, dois terço dos membros da Câmara dos Deputados ou Senado Federal, pelo Presidente da República, ou pela metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, considerando, em cada uma delas, maioria relativa dos membros, agravando-se o procedimento pela exigência de que a proposta deverá ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, devendo ser aprovada pela maioria de três quintos dos votos em ambas as casas, e, ainda, caso a proposta de emenda seja rejeitada ou prejudicada, a matéria discutida não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Este agravamento das condições impostas à atuação do poder reformador representa um limite formal, pré-estabelecido pelo Poder Constituinte originário, que, através dele, adiciona um caráter de rigidez à Constituição concebida. Neste diapasão, Santos preleciona que os limites:

[...] vinculam o poder de reforma a determinados procedimentos que são típicos das constituições rígidas, onde a supremacia formal é exatamente a maior dificuldade para alteração no seu texto, o que dá maior estabilidade ao sistema político-jurídico.<sup>65</sup>

Os limites circunstanciais preveem a impossibilidade de atuação do poder reformador em momentos de anomalia social, por exemplo, em situações como o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal. Eles visam a impedir que mudanças constitucionais ocorram nos momentos em que a tomada dessas decisões possa sofrer algum tipo de intervenção que afete a total liberdade para decidir ou, até mesmo, que as mudanças sejam propostas sob forte emoção ou comoção social, podendo sofrer qualquer tipo de distorção

---

<sup>64</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1060-1061.

<sup>65</sup> SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 72.

momentânea que os períodos de crise costumam gerar. Portanto, Canotilho afirma:

A história ensina que certas circunstâncias excepcionais (estado de guerra, estado de sítio, estado de emergência) podem constituir ocasiões favoráveis à imposição de alterações constitucionais, limitando a liberdade de deliberação do órgão representativo.<sup>66</sup>

Na Constituição pátria (CF/88), encontramos essa limitação expressa no artigo 60º, §1º, vedando a possibilidade de emenda constitucional na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Similarmente em Portugal, isso está disciplinado no artigo 298º da Constituição de 1976, prevendo que não podem ser praticados atos de revisão constitucional na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência.

As limitações temporais, por outro lado, justificam-se habitualmente pela “necessidade de assegurar uma certa estabilidade às instituições constitucionais”,<sup>67</sup> determinando por um período pré-estabelecido que a Constituição não poderá sofrer alterações, possibilitando que a nação possa se familiarizar com a nova Constituição, aclimatando-se a ela, buscando dar estabilidade ao texto constitucional, protegendo-o de mudanças muito frequentes. As limitações temporais, portanto, justificam-se pela necessidade de que o texto da Lei Maior passe por um período de amadurecimento, permitindo estabilidade às instituições constitucionais<sup>68</sup>.

No Brasil, por exemplo, a limitação temporal esteve prevista na Constituição do Império de 1924<sup>69</sup>, no artigo 174º. Em Portugal, como veremos adiante, a limitação temporal é historicamente prevista nas Cartas Políticas. Atualmente, tal limite permanece no Texto Maior Lusitano, disposto no artigo

<sup>66</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1063.

<sup>67</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 1062.

<sup>68</sup> Sobre o tema, ver: LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitare. Barcelona: Ariel, 1976. p. 188; PEDRA, Adriano Sant’Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 48; SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 66).

<sup>69</sup> “Art. 174º. Se passados quatro annos, 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” (BRASIL. Constituição de 1924. **Constituição Política do Império do Brazil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 12 set. 2015).

284<sup>70</sup>, embora originalmente o texto contasse com a limitação temporal ao poder de revisão em seu artigo 286<sup>o</sup>, impondo que a primeira revisão somente poderia ocorrer depois de 15 de outubro de 1980, ou seja, depois da segunda legislatura.

As limitações materiais determinam a matéria passível, ou não, de ser modificada pelo poder reformador, referem-se ao conteúdo, podendo contar com limites explícitos e implícitos. Os limites materiais explícitos estão determinados na Constituição de forma expressa, constituem o núcleo imutável da Constituição, o qual não pode ser modificado pelo poder reformador. Essas limitações buscam impedir modificações no cerne da Constituição, nas denominadas “cláusulas pétreas”, visando garantir a permanência de sua essência.<sup>71</sup> Segundo Canotilho, os limites materiais expressos são:

Os limites previstos no próprio texto constitucional. As constituições selecionam um leque de matérias consideradas como cerne material da ordem constitucional, e furtam essas matérias à disponibilidade do poder de revisão.<sup>72</sup>

De outro lado, Jorge Miranda<sup>73</sup> compreende que existe um equívoco na abordagem das chamadas cláusulas pétreas ou cláusulas de limites materiais de revisão constitucional. Tal equívoco estaria na suposição de que as cláusulas pétreas, uma vez inseridas na Constituição, possuiriam a função de impedir qualquer dinâmica político-constitucional. Explica que somente

---

<sup>70</sup> Artigo 284<sup>o</sup> Competência e tempo de revisão

1. A Assembleia da República pode rever a Constituição decorridos cinco anos sobre a data da publicação da última lei de revisão ordinária.

(PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**.

Disponível em:

<<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>.

Acesso em: 18 de ago. 2015).

<sup>71</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo:

Saraiva, 2014, p.156-159. PEDRA, Adriano Sant’Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 50-51; SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 73-77.

<sup>72</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1064.

<sup>73</sup> MIRANDA, Jorge. Limites materiais de revisão. **Revista jurídica**, Lisboa, n. 13 e 14. p. 7-16. Jan. e Jun. 1990. p. 7-8.



poderíamos aceitar tal suposição se houvesse se esgotado o poder constituinte do próprio Estado. Desse modo, justifica:

Quando numa determinada Constituição exista uma cláusula com essa natureza, essa cláusula tem sempre de ser entendida no âmbito da Constituição positiva, como limite, não do poder constituinte, mas do poder constituído de revisão.<sup>74</sup>

Os limites materiais na Constituição portuguesa, tema que vamos abordar de forma mais profunda adiante, estão expressos no artigo 288º da Carta de 1976. No ordenamento brasileiro, as cláusulas pétreas estão dispostas no artigo 60º, § 4º, da Constituição de 1988, instituindo expressamente os conteúdos que são imodificáveis, intangíveis, dentro do texto constitucional.

As limitações implícitas, por sua vez, servem para garantir determinados valores fundamentais que podem, ou não, estar expressos na Constituição, integrando, igualmente, o núcleo imutável da Constituição.<sup>75</sup> Os limites materiais implícitos<sup>76</sup> habitualmente não estão contidos como limites no texto da Constituição de forma expressa, ponto em que diferem dos limites explícitos. Contudo, ambos, implícitos e explícitos, somente são modificados pelo Poder Constituinte originário. Eles defendem a manutenção da integridade do texto constitucional e das cláusulas pétreas<sup>77</sup>, e podem ser compreendidos como aqueles que dizem respeito aos direitos fundamentais, ao titular do Poder Constituinte, ao titular do poder reformador, ao processo de emenda e revisão constitucional.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> MIRANDA, Jorge. Limites materiais de revisão. **Revista jurídica**, Lisboa, n. 13 e 14. p. 7-16. Jan. e Jun. 1990. p. 8.

<sup>75</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitare. Barcelona: Ariel, 1976. p. 187-189; SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 77.

<sup>76</sup> Objeto de divergência doutrinária, as limitações implícitas são reconhecidas pela corrente majoritária. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1049. No sentido contrário, ver FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das "cláusulas pétreas". In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.703-711. p.714 et seq.

<sup>77</sup> SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 77.

<sup>78</sup> SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. Bahia: Livraria Progresso, 1954. p. 67 et seq.

A segunda forma de Poder Constituinte instituído é o poder decorrente, que, em nosso trabalho, toma importância secundária, visto que o nosso objeto é o poder reformador. Diante disso, não aprofundaremos em maior grau o estudo do poder instituído decorrente. Segundo Pedra<sup>79</sup>, o poder instituído decorrente é:

O poder atribuído aos Estados-membros de um Estado federal, em virtude de sua autonomia político-administrativa, para se auto-organizarem, elaborando suas Constituições estaduais, dentro dos limites fixados pela Constituição Federal.<sup>80</sup>

Ao definir este poder de maneira mais aprofundada, Ferreira Filho atesta que ele:

Tem por tarefa não modificar a obra do Poder Constituinte originário, mas completar a obra do Poder Constituinte originário, estabelecendo a Constituição dos estados componentes do Estado Federal, aquelas coletividades dotadas de autonomia que são os Estados federados.<sup>81</sup>

O poder decorrente é determinado pelo poder originário na Constituição, permitindo que os Estados-membros possam instituir suas próprias Constituições, sempre de acordo com a Constituição da federação, ou seja, subordinado às normas constitucionais. Este poder é típico da federação por segregação que se produz a partir de um Estado Unitário.<sup>82</sup> Ele não se destina a rever a Constituição, mas a completá-la, na medida em que delega poderes aos Estados-membros para que produzam suas próprias Constituições.

O Poder Constituinte instituído, como vimos, tem a capacidade de alterar ou complementar o texto constitucional, fruto do Poder Constituinte originário, está sempre adstrito às determinações e limitações impostas pelo Poder Constituinte. As formas de modificação constitucional são determinadas expressamente no texto constitucional e têm forma preestabelecida pelo Poder Constituinte originário, como veremos no decorrer do trabalho.

<sup>79</sup> Ao tratar das leis orgânicas municipais, Pedra infere que, no que tange à natureza do poder investido às Câmaras Municipais, o posicionamento da doutrina não é pacífico, referindo que, para aqueles que reconhecem o município como ente federado, a confecção da lei orgânica opera-se através do poder decorrente de terceiro grau (PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 45).

<sup>80</sup> PEDRA, op.cit., p. 42.

<sup>81</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 5 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 129.

<sup>82</sup> Idem. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014, p.129.

#### 4 PERMANÊNCIA, MUDANÇA E MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

A realidade político-social de uma nação imprime na constituição a necessidade de adaptação, pois nenhuma constituição deixa de sofrer alguma modificação no curso de sua história, seja através de um procedimento previamente estabelecido em seu texto, seja por meio de interpretação ou aplicação de seu texto. A eficácia de uma Constituição está atrelada à aceitação do povo que a estabeleceu e, para que exista cumplicidade entre povo e constituição, ela deve permanecer exprimindo o sentimento constitucional daquela nação.

A subsistência da constituição, portanto, está diretamente correlacionada com a identificação desta pelo povo que vive a realidade constitucional, sob este viés, Marcello Caetano escreve:

As melhores constituições não são as mais bem pensadas e mais bem escritas, mas as que mais exatamente correspondam à feição de um Povo, demonstrada por uma longa e sincera experiência colectiva<sup>83</sup>.

Neste particular, as formas de modificação constitucional ingressam no ordenamento constitucional como instrumento de adaptação, proporcionando a estabilidade e efetividade do texto Maior, servindo como ferramenta de permanência constitucional.

A permanência, a mudança e a mutação constitucional estão interligadas por possuírem objeto de conhecimento idêntico à Constituição, mas diferem-se em relação ao seu conteúdo. Para esclarecer essa correlação, importa referir as palavras de Horta:

A permanência da Constituição é o contrário da mutação, em relação antitética, enquanto a mudança compreende as formas concretas de mutação constitucional, para incorporar mutações formais, previstas na Constituição, como instrumento da modificabilidade do texto constitucional, em procedimento distinto da mutação constitucional, no sentido estrito, concebida, esta última, como mudança não-formal da Constituição, provindo de convenções e usos parlamentares, em convívio com o texto, que a mutação altera no seu espírito e significado, sem tocar na regra escrita. O sentido abrangente da mutação constitucional se ajusta à ideia da Constituição rígida e

---

<sup>83</sup> CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**, Tomo 1. 6. ed. rev. ampl. Coimbra: Almedina, 2010. p. 349.

supera o entendimento tradicional, elaborado em função da Constituição flexível e da concepção historicista das instituições. A correlação entre permanência, mutação e mudança constitucional decorre da incidência no objeto de conhecimento comum, a Constituição [...].<sup>84</sup>

A ideia de permanência da Constituição está relacionada ao constitucionalismo moderno<sup>85</sup>, que vislumbrava a Constituição como um documento permanente, com o intuito de assegurar, na intangibilidade da Carta Magna, a defesa do Estado.

Concebida como instrumento protetor de princípios constitucionais e fins últimos da nação, a noção de permanência constitucional dá ao Texto Supremo o sentido de garantidor da estabilidade, tornando a Constituição a tradução do espírito<sup>86</sup> daquele povo.

Para Horta, o acatamento à Constituição:

Ultrapassa a imperatividade jurídica de seu comando supremo. Decorre, também, da adesão à Constituição, que se espraia na alma coletiva da Nação, gerando formas difusas de obediência constitucional. É o domínio do sentimento constitucional.<sup>87</sup>

Deste modo, a permanência da Constituição importa na aceitação de seu texto pelo povo, pela nação que irá tornar essa carta política viva e eficaz e, por sua vez, a identificação do povo com o texto, que é, em última instância, de sua titularidade, significa a real permanência constitucional.

<sup>84</sup> HORTA, Raul Machado. Permanência e mudança na Constituição. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.1121-1144.

<sup>85</sup> Ilustrando evolução histórica da concepção de permanência dos textos constitucionais, Horta leciona que, inicialmente no século XVIII, algumas constituições adotaram sistemas complexos de defesa, tornando a possibilidade de mudança distante e complexa. Na França, com o constitucionalismo revolucionário (1789), a Constituição adquiriu um sentido sacro, quase religioso, como refere o autor: "a permanência se aliava à transcendência, infundindo na Constituição a sobrenaturalidade da criação divina". No mesmo período, mas em sentido contrário, nos Estados Unidos, com a Constituição de 1787, a reforma constitucional deixou de ser tratada com formalismo demasiado, passando a admitir mudanças constitucionais, respeitados os limites estabelecidos pela própria Constituição. Já no século XX, algumas constituições latino-americanas (México de 1917 - art. 136º, da Venezuela de 1961 - art. 250º e do Peru de 1979 - art. 307º) são exemplos da adoção da intangibilidade constitucional na América Latina no século XX. Em decorrência de longos períodos de instabilidade política, inseriram expressamente a intangibilidade no texto constitucional, impondo a permanência da Constituição como um antídoto ao golpe de Estado e às manifestações do poder de fato (HORTA, loc. cit.).

<sup>86</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitare. Barcelona: Ariel, 1976, p. 200 et. seq.

<sup>87</sup> HORTA, loc. cit.

Se o sentimento constitucional é o que traz a estabilidade ao texto constitucional, a indiferença e o desrespeito à norma constitucional são, por sua vez, inversamente proporcionais, porque tornam a Constituição apenas um texto escrito sem maior relevância, gerando a fragilidade constitucional.<sup>88</sup>

Neste sentido, a permanência da Constituição é válida e justificada enquanto seu texto traduzir a consciência social e os fins últimos da nação, devendo ser passível de alteração quando não puder mais expressar este sentimento social. A Constituição é um “organismo vivo”<sup>89</sup> que deve acompanhar a evolução social, adaptando-se aos novos tempos, interagindo com a nação, mantendo-se viva e efetiva na consciência popular.

A permanência e a estabilidade constitucional podem ser asseguradas através de processos agravados de modificação, que, quando não impedem a necessária evolução, preveem procedimentos diferenciados para sua mudança, assegurando, dessa forma, que a Constituição não fique desprotegida frente a modificações temerárias que visem sua aniquilação ou substituição, considerando que mudanças em excesso podem levar à erosão da consciência constitucional e à indiferença popular.<sup>90</sup>

Vislumbra-se a concepção de permanência constitucional na intangibilidade conferida às cláusulas pétreas<sup>91</sup> presentes no texto de uma Carta Política, as quais intencionam, através do impedimento, garantir estabilidade ao ordenamento constitucional. Entretanto, sob outro viés, caso os limites impostos venham a impedir que a Constituição atenda aos anseios sociais, acompanhando a sua evolução, dar-se-á o efeito contrário às cláusulas

---

<sup>88</sup> VERDÚ, Pablo Lucas. **Teoria de la constitucion como ciencia cultural**. Madrid: Dykinson, 1997. p. 131.

<sup>89</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitare. Barcelona: Ariel, 1976, p. 164 et. seq.

<sup>90</sup> PEDRA, Adriano Sant’Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 76.

<sup>91</sup> “Sendo absurdo que se proíba a mudança de normas da Constituição de acordo com o direito, forçando para alterá-las o recurso à revolução, o significado real e profundo da proibição não é senão um agravamento da rigidez em seu favor. Sim, porque enquanto todas as regras da Constituição – exceto as incluídas no núcleo fundamental – seriam protegidas pela rigidez simples, isto é, somente seriam modificadas de acordo com o procedimento que a Constituição determina para a revisão; as matérias abrangidas pelas ‘cláusulas pétreas’ seriam duplamente protegidas. Para modificá-las, seria preciso, primeiro, revogar a ‘cláusula pétrea’, depois, segundo, alterar as disposições sobre a matéria em questão” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e Alcance das “Cláusulas Pétreas”. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 13, out-dez de 1995, p. 5-10., p. 7).

pétreas<sup>92</sup>, uma vez que se tornarão geradoras de instabilidade social ou motivo de ruptura constitucional.<sup>93</sup>

A controvérsia entre a permanência e a modificação constitucional encontra solução, segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz, na inclusão de procedimentos de alteração constitucional nos textos das Cartas Políticas, como se vê:

A tensão "permanência-modificação", presente, ainda que não de todo compreendida, desde a elaboração e aplicação das primeiras constituições escritas do século XVIII, encontra como solução "natural" a previsão, na própria Constituição, de regras, procedimentos e órgãos competentes para alterar suas próprias normas, sem rompimento com a normalidade constitucional, sem ruptura com a Constituição, sem colocar por terra os fundamentos da Lei Maior.<sup>94</sup>

As mudanças constitucionais, por sua vez, também podem ser interpretadas como meios de evolução constitucional, garantindo a permanência e eficácia do Texto Supremo ao longo do tempo. Para Jorge Miranda:

Nunca um povo qualquer pode ser impedido de mudar de sistema, nunca pode uma qualquer norma constitucional positiva impedir a mudança constitucional. A mudança constitucional é um fenômeno que ocorre todos os dias, está-se verificando hoje em numerosos países. Não se pode parar a vida<sup>95</sup>.

Nesta linha, entende Horta que a mudança na Constituição não se identifica necessariamente com a desestima da Constituição, pelo contrário, propõe-se, habitualmente, a introduzir aperfeiçoamentos e correções no texto constitucional. Continua o jurista afirmando que a mudança constitucional

<sup>92</sup> "Ao invés de assegurar a continuidade do sistema constitucional, pode antecipar sua ruptura, permitindo que o desenvolvimento constitucional se realize fora de eventual camisa de força do regime da imutabilidade" (MENDES, Gilmar Ferreira. Limites da revisão: cláusulas pétreas ou garantia de eternidade – possibilidade jurídica de sua superação. **Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas**, São Paulo, A. 2, n. 6. Jan-mar 1994, p.17)

<sup>93</sup> PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 75 et seq.; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das "cláusulas pétreas". In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.703-711.

<sup>94</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constitui o**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 765 et. seq.

<sup>95</sup> MIRANDA, Jorge. Limites Materiais de Revisão. **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 13 e 14. p. 7-16. Jan. e Jun. 1990. p. 12.

opera no rumo da evolução, concluindo que “a mudança na Constituição reflete, com maior ou menor profundidade, uma insatisfação com o texto constitucional, cuja matéria se propõe alterar ou substituir”.<sup>96</sup>

A tipologia das mudanças constitucionais aparece sob formas diversas na doutrina,<sup>97</sup> importando, neste ponto, distinguir os meios pelos quais as mudanças constitucionais ocorrem. Adotaremos a divisão trazida pela Anna Cândida da Cunha Ferraz<sup>98</sup>, que distingue as mudanças constitucionais formais e informais.

As mudanças formais ou modificações formais, como denomina Ferreira Filho<sup>99</sup>, são aquelas que resultam de processos específicos de mudança nas constituições rígidas, estabelecidos na própria Constituição, que, igualmente, possuem diferentes nomenclaturas na doutrina.<sup>100</sup> Neste trabalho, dada a importância e extensão do tema, optamos por estudar as mudanças formais (a revisão, a reforma e a emenda constitucional) em um capítulo específico.

A mutação constitucional ocorre quando muda-se o sentido da norma sem mudar o seu texto. Cristina Queiroz ensina que a mutação constitucional se traduz em uma alteração na aplicação das normas constitucionais, de forma que as palavras do texto permanecem sem ser modificadas, atribuindo, aos poucos, sentido diferente daquele que havia sido conferido originalmente.

---

<sup>96</sup> HORTA, Raul Machado. Permanência e mudança na Constituição. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1126 et seq.

<sup>97</sup> “Todas essas ‘formas’, Emenda Constitucional, Reforma Constitucional ou Revisão Constitucional, têm, note-se, a mesma essência ou idêntica natureza: constituem modificações ou alterações constitucionais introduzidas no texto de uma Constituição existente, pelo órgão e conforme as regras, o procedimento e o modo de expressão nela configurados. [...] É verdade que há Constituições que, na prática, estabelecem diferenças entre esses termos. Todavia, mesmo nesses casos, a distinção não envolve a essência do fenômeno, mas apenas gira em torno de circunstâncias, limites, prazos, procedimentos, alcance, etc. Assim, para exemplificar, a Constituição do Império referia-se à ‘reforma’ para rotular mudança de apenas um ou alguns dos artigos constitucionais, após quatro anos de ‘jurada’ a Constituição, estabelecendo o procedimento a ser seguido, os órgãos competentes, o modo de concretização, etc., (arts. 174 a 177); por outro lado, admitia ‘alteração’, sem as formalidades da ‘reforma’ de tudo o que não era considerado ‘constitucional’ (art. 179). Nessa linha, a ‘reforma constitucional’ de 1934 foi concretizada pelo Ato Adicional aprovado pela Lei n. 16, de 12.8. A seu turno, a Constituição de 1934 distinguia emenda de revisão, estabelecendo, inclusive, procedimentos e modos de concretização diferenciados para cada qual, consoante determinava o art. 178” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 769).

<sup>98</sup> FERRAZ, op. cit., p. 770 et seq.

<sup>99</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 249 et seq.

<sup>100</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 242-243.

Assim, a autora preleciona que “mediante a mutação constitucional modifica-se o sentido de uma norma constitucional, sem que se haja procedido a uma alteração do texto constitucional escrito”.<sup>101</sup> Verdú, por sua vez, entende que “la mutación constitucional evoca una transubstanciación secularizada em la medida que transubstancia el contenido de la norma fundamental respetando su texto”<sup>102</sup>.

Na mesma direção, Ferreira Filho aponta que essas alterações são informais, visto que não importam em mudança do texto, mas do sentido do texto, que, formalmente, permanece inalterado.<sup>103</sup> Nas palavras de Jellinek, a mutação, diferentemente da reforma constitucional, não precisa estar acompanhada da intenção ou consciência:

Por mutación de la Constitución, entendo la modificación que deja inderme su texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o conciencia, de tal mutación<sup>104</sup>.

Tanto como um problema de interpretação constitucional, como de relação de tensão entre o direito constitucional e a realidade constitucional, apresenta-se a mutação constitucional como meio de mudança informal da Constituição, associada à plasticidade<sup>105</sup> das normas.

Observa Horta, neste pormenor, que a mutação constitucional nem sempre se ajusta ao sistema da Constituição rígida, e sua adoção se compatibiliza melhor com a plasticidade da Constituição e aos períodos iniciais de funcionamento do regime político, consagrando, por conseguinte, o uso constitucional, que acaba se sobrepondo à norma escrita da Constituição.<sup>106</sup> Assim, a mutação constitucional se dá na alteração do significado, do alcance das disposições do texto constitucional, através da interpretação da norma, dos

---

<sup>101</sup> QUEIROZ, Cristina. **Direito Constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Ed. Coimbra, 2009. p. 159.

<sup>102</sup> VERDÚ, Pablo Lucas. **Teoría de la constitucion como ciencia cultural**. Madrid: Dykinson, 1997. p. 97

<sup>103</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 249.

<sup>104</sup> JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la Constitución**. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. p. 7.

<sup>105</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010, p. 124.

<sup>106</sup> HORTA, Raul Machado. Permanência e mudança na Constituição. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1123 et seq.



costumes, da aplicação da legislação infraconstitucional, sem modificar o texto da Constituição.<sup>107</sup>

A passagem do tempo, a prática jurídica, a interpretação das disposições constitucionais pelos tribunais especializados, as mudanças sociais e políticas – são fatores determinantes para gerar uma mutação constitucional.<sup>108</sup> Dessa forma, a mutação passa a atuar como agente na adaptação social dos textos constitucionais. Nesse sentido, leciona Verdú:

Esta <<transubstanciación>> muestra certo aspecto misterial. Es decir opera silenciosamente, invisiblemente, como la propia transubstanciación. Em certo sentido tales mutaciones silentes, invisibles, de la Constitución cuyo momento puntual, cerimonial, no es patente sino latente, produce um efecto prodigioso: ir adaptando los Textos Fundamentales a las exigências vitales de la realidade política y social.<sup>109</sup>

Uma vez que a mutação do significado deve ocorrer no sentido e na finalidade da norma, ambos suscetíveis de concretização, compreendem-se essas como mutações admissíveis; por outro lado, como não admissíveis, aquelas que interpretam a norma de forma arbitrária ou discricionária. Neste ponto, a questão controversa está na delimitação dos limites do que é permissível à mutação constitucional.<sup>110</sup>

Dada a natureza informal das mutações constitucionais, o texto da própria Constituição é o seu limite, nas palavras de Pedra, “não a letra do texto, mas a elasticidade que ele permite”.<sup>111</sup> Por outro lado, para Bulos:

A única limitação que poderia existir – mas de natureza subjetiva e, até mesmo, psicológica – seria a consciência do intérprete de não extrapolar a forma plasmada na letra dos preceptivos supremos do Estado, através de interpretações deformadoras dos princípios fundamentais que embasam o Documento Maior<sup>112</sup>.

<sup>107</sup> PEDRA, Adriano Sant’Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 91.

<sup>108</sup> QUEIROZ, Cristina. **Direito Constitucional: as Instituições do Estado Democrático e Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra, PT: Ed. Coimbra, 2009. p.160.

<sup>109</sup> VERDÚ, Pablo Lucas. **Teoría de la constitucion como ciencia cultural**. Madrid: Dykinson, 1997. p. 97

<sup>110</sup> QUEIROZ, op. cit., p. 159-161.

<sup>111</sup> PEDRA, op. cit., p. 95.

<sup>112</sup> BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 91.

As alterações constitucionais, sejam elas formais ou informais, se diferenciam, segundo Jorge Miranda, de acordo com a frequência, a extensão e os modos como se processam as modificações. Para o autor, uma maior plasticidade interna da Constituição pode ser condição de maior durabilidade e de sujeição a modificações menos extensas e menos graves, mas este não é o fator decisivo da permanência constitucional, e sim a estabilidade ou a instabilidade política e social dominante, o grau de institucionalização da vida coletiva que nele se verifica, a cultura político-constitucional e a capacidade de evolução do regime político.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**: Tomo II. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2000, p. 131.

## 5 REFORMA, REVISÃO E EMENDA CONSTITUCIONAL

Os processos formais de mudança da Constituição podem ser compreendidos como todo e qualquer procedimento previsto pela própria Constituição com o intuito de alterar, modificar, acrescentar, reduzir, suprimir ou rever o texto do Documento Magno. Os rótulos usualmente utilizados para expressar as mudanças formais na Constituição são a Reforma, a Revisão e a Emenda Constitucional.<sup>114</sup> É preciso referir, antecipadamente, que a doutrina não é uníssona quanto à utilização desta nomenclatura e que, no direito comparado, as ditas denominações possuem interpretações diversas.

Interessa a este trabalho, pontualmente, diferir a terminologia utilizada no Brasil e em Portugal. No ordenamento brasileiro, utiliza-se a designação ‘emenda’ para denominar a reforma do texto constitucional, em Portugal, para idêntica função, emprega-se o termo ‘revisão’.

Para Torgal, tal discrepância é facilmente explicada pela matriz de cada sistema constitucional, pois, enquanto o sistema constitucional português adota o constitucionalismo de matriz francesa, onde o termo revisão é utilizado para se referir ao processo de modificação constitucional, o sistema constitucional brasileiro filia-se à família constitucional norte-americana, a qual adota, para este fim, o processo de emenda (*amendment*), tradução literal do termo no Brasil. Entretanto, Torgal salienta que, apesar da variedade terminológica, não existe uma diferença funcional entre a designação do poder de reforma utilizado em Portugal ou no Brasil.<sup>115</sup>

Revisão, Reforma ou Emenda constitucional possuem a mesma essência ou idêntica natureza. Nas palavras de Anna Cândida da Cunha Ferraz, elas “constituem modificações ou alterações constitucionais introduzidas no texto de uma Constituição existente, pelo órgão e conforme as regras, o procedimento e o modo de expressão nela configurados”.<sup>116</sup> Cumpre esclarecer que algumas Constituições estabelecem diferenças para os

---

<sup>114</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutações, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 765.

<sup>115</sup> TORGAL, Lino. Limites da revisão Constitucional: uma perspectiva Luso-Brasileira. **Themis: revista da faculdade de Direito da UNL**, Lisboa, ano 2, n. 3, 2001. p. 201-251.

<sup>116</sup> FERRAZ, op. cit., p. 769.

referidos termos<sup>117</sup>, contudo, ainda que existam essas diferenciações expressas, elas não tratam da essência, mas dos limites, prazos e procedimentos que envolvem essas alterações constitucionais.

Anna Cândida da Cunha Ferraz utiliza o exemplo pátrio para ilustrar esta realidade:

Assim, para exemplificar, a Constituição do Império referia-se à "reforma" para rotular mudança de apenas um ou alguns dos artigos constitucionais, após quatro anos de "jurada" a Constituição, estabelecendo o procedimento a ser seguido, os órgãos competentes, o modo de concretização etc. (arts. 174 a 177); por outro lado, admitia "alteração", sem as formalidades da "reforma" de tudo o que não era considerado "constitucional" (art. 179). Nessa linha, a "reforma constitucional" de 1934 foi concretizada pelo Ato Adicional aprovado pela Lei n. 16, de 12.8. A seu turno, a Constituição de 1934 distinguia emenda de revisão, estabelecendo, inclusive, procedimentos e modos de concretização diferenciados para cada qual, consoante determinava o art. 178.<sup>118</sup>

No direito comparado, podemos igualmente encontrar estas diferenciações. O termo revisão, por exemplo, aparece na Constituição portuguesa de 1976 (originalmente elencado nos arts. 286º e ss.) para significar toda e qualquer alteração de seu texto, enquanto na Constituição espanhola de 1978 (arts. 166º e ss.), a revisão é tida como uma espécie de alteração mais profunda ao texto constitucional, alterando as normas consideradas superiores, porque dizem respeito à essência do regime.<sup>119</sup>

Contrapondo as terminologias, Santos<sup>120</sup> conclui que a reforma é mais ampla das três e que a emenda e a revisão constitucional são menos abrangentes, sendo a reforma, o gênero; enquanto a emenda e a revisão são

---

<sup>117</sup> "Reforma, emenda e revisão são manifestações do Poder Constituinte instituído, que podem receber tratamento diferenciado, atribuindo a cada uma dessas formas objeto próprio de atividade, bem como tratamento indiferenciado, sem distinguir uma da outra manifestação pela forma ou matéria de sua atividade" (HORTA, Raul Machado. Permanência e mudança na Constituição. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1124).

<sup>118</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 769.

<sup>119</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Emenda e revisão na Constituição de 1988. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 861-868.

<sup>120</sup> SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 90.

suas espécies.<sup>121</sup> Para Comparato, a distinção entre emenda e revisão se dá de acordo com o alcance da deliberação, pois a emenda seria a alteração de dispositivos da Constituição que permanece em vigor, e a revisão constitucional consistiria na substituição da Constituição em vigor.<sup>122</sup>

Quando comparada à revisão e à emenda constitucional, a reforma constitucional possui caráter mais amplo e extensivo. É um processo político de reconstrução da ordem constitucional, exigindo, muitas vezes, procedimentos mais rígidos para sua efetivação.<sup>123</sup>

A reforma é um procedimento de adequação jurídica da Constituição com a realidade social e com as modificações decorrentes da evolução histórica, que atualiza e adéqua a Constituição à realidade da nação, aumentando a segurança jurídica e evitando o enfraquecimento daquela Constituição.<sup>124</sup> É um processo técnico de modificação constitucional e uma criação do Poder Constituinte originário, que tem a tarefa de introduzir alterações na Lei Maior para afeiçoá-la às exigências do tempo.<sup>125</sup> No que tange à função da reforma constitucional, leciona Barroso:

Sua Função é a de permitir a adaptação social do texto constitucional a novos ambientes políticos e sociais, preservando-lhe a fora normativa e impedindo que seja derrotado pela realidade. Ao fazê-lo, no entanto, deverá assegurar a continuidade e a identidade da Constituição.<sup>126</sup>

<sup>121</sup> Neste mesmo sentido, conferir: BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 296.

<sup>122</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Emenda e revisão na Constituição de 1988. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 861 et seq.

<sup>123</sup> LOPES, Mauricio Antônio Ribeiro. **Poder Constituinte Reformador**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1993, p. 158 et seq.

<sup>124</sup> SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 89 et seq.; BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010. p. 140.

<sup>125</sup> HORTA, Raul Machado. Permanência e mudança na Constituição. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1125-1135.

<sup>126</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010, p. 147.

A revisão constitucional, por sua vez, é um processo político legislativo de mudança constitucional, definido de forma expressa ou tácita<sup>127</sup>, de acordo com o sistema constitucional vigente. Para Jorge Miranda, em geral, as revisões constitucionais são reguladas de forma expressa, em moldes flexíveis ou rígidos; não obstante, algumas Constituições não preveem a revisão, como a Constituição da França, em 1799, 1814 e 1930, da Itália, em 1870, ou da Espanha, em 1876. Tais situações de não previsão de revisão impõem a busca de uma forma de mudança constitucional coerente com os princípios estruturais do sistema constitucional em questão, pois, como afirma o autor, absurdo seria haver Constituições irrevisíveis.<sup>128</sup> Neste particular, Vital Moreira aduz:

A revisão constitucional não é somente um dado normal da vida da Constituição, mas também uma condição de sobrevivência. Constitucionalmente falando, a duração é conquistada à custa de revisões.<sup>129</sup>

Dadas as múltiplas e variáveis formas seguidas no direito comparado para as revisões constitucionais, entendemos por bem trazer a classificação de Jorge Miranda, que adotou alguns critérios para classificá-las, dentre eles, a forma de estado, a paridade, ou não, de princípios e de formas em relação ao processo constituinte (originário), a natureza do sistema político, a opção pelo princípio representativo ou democracia direta. Como se vê, distribuiu em oito espécies as formas de revisão:

- 1) Revisão pela assembleia ordinária pelo mesmo processo de feitura das leis ordinárias;
- 2) Revisão pela assembleia ordinária, sem maioria diferente da requerida para as leis ordinárias, mas com especialidades de outra ordem (v. quanto ao tempo e à iniciativa);
- 3) Revisão pela assembleia ordinária, com maioria qualificada;
- 4) Revisão pela assembleia ordinária renovada após eleições gerais subsequentes a uma deliberação ou decisão de abertura do processo de revisão, e com ou sem maioria qualificada;
- 5) Revisão por assembleia *ad hoc*, por assembleia eleita especificamente e só para fazer revisão (a que pode chamar-se convenção);
- 6) Revisão por assembleia ordinária (ou, eventualmente, por assembleia de revisão), susceptível de sujeição a referendo,

<sup>127</sup> “Nenhuma Constituição deixa de regular a sua revisão, expressa ou tacitamente” (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**: Tomo II. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2000, p. 150).

<sup>128</sup> MIRANDA, op. cit., p. 150.

<sup>129</sup> MOREIRA, Vital. Revisão e Revisões: a constituição ainda é a mesma? In: TELES, Miguel Galvão. **20 anos de constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. p. 197.

verificados certos pressupostos e em termos ora de ratificação, ora de veto popular;

7) Revisão por referendo que incide sobre projeto elaborado pela assembleia ordinária ou sobre lei de revisão carecida de sanção popular;

8) Revisão peculiar das Constituições federais, em que acresce à deliberação pelos órgãos do Estado federal a participação dos Estados federados, por via representativa ou de democracia direta ou semidireta, a título de ratificação ou de veto resolutivo.<sup>130</sup>

Na classificação adotada acima, o autor considerou as principais formas de revisão no âmbito da legitimidade democrática, entendendo que essas revisões podem ser classificadas, em primeiro lugar, apenas por processos de democracia representativa, através de assembleia especial ou assembleia ordinária. Assim, quando for adotada a assembleia ordinária, ela poderá ser assembleia ordinária renovada para efeito de revisão, ou por assembleia ordinária segundo processo legislativo comum, ou ainda, processo legislativo especial. Em segundo lugar, as revisões podem ser classificadas por processos de democracia representativa e de democracia direta ou semidireta, cumulativamente, podendo ocorrer por votação em assembleia representativa com possível referendo, ou por votação em assembleia representativa seguida de referendo obrigatório.<sup>131</sup>

A concepção de revisão constitucional adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, como veremos com maior ênfase adiante, caracteriza-se por constituir uma alteração relativamente ampla e com caráter excepcional do texto da Carta Política. Especificamente na Constituição de 1988, a revisão constitucional inserida no artigo 3º do ADCT teve outra conotação, como revela Ferreira Filho: “na Lei Maior vigente, revisão nada mais é, ou foi, senão um procedimento simplificado, não o reexame total do texto”<sup>132</sup>. Nesse entendimento, a revisão constitucional é um procedimento excepcional, simplificado e para uma única oportunidade.

As modificações formais também podem ser introduzidas no texto da Constituição por meio de emenda constitucional. Como já vimos anteriormente, a emenda constitucional é uma manifestação do Poder Constituinte instituído e

---

<sup>130</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**: Tomo II. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2000. p. 155.

<sup>131</sup> Ver quadro explicativo em: MIRANDA, op. cit., p. 154.

<sup>132</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 257.

aparece como procedimento expresse de alteração no texto da Carta Política, tendo sua atuação restrita no próprio texto constitucional. As emendas podem ser supressivas, aditivas ou modificativas, à medida que suprimam, criem ou modifiquem o texto constitucional. A emenda constitucional é adstrita aos limites estabelecidos pelo Poder Constituinte originário e possui forma e procedimento predeterminados na Constituição que a instituiu, ademais tem por objetivo efetuar alterações mais específicas e parciais que a revisão constitucional.

Sob este ângulo, as emendas devem ser tópicas, pontuais, limitando-se a reformar a Carta Política naquilo que realmente importa, e corrobora os verdadeiros anseios da nação, com o máximo de concentração material possível, a fim de evitar a dispersão temática.<sup>133</sup>

Sendo a emenda constitucional um ato legislativo que segue o procedimento estabelecido no texto do Documento Supremo, Ferreira Filho compreende que “a emenda não passaria de ato normativo que difere dos demais por um procedimento especial, agravado, como ocorre com a lei complementar em comparação com a lei ordinária”.<sup>134</sup>

No Brasil, como estudaremos mais detalhadamente nos capítulos seguintes, a emenda constitucional foi incluída na Constituição de 1988 através do inciso I do artigo 59º e disciplinada no artigo 60º. Seu procedimento requer um quórum qualificado de três quintos e votações em dois turnos, dividindo-se em duas fases. A primeira, propositiva, trata da competência e dos limites da mudança constitucional; a segunda, deliberativa, é o momento da discussão da proposta de emenda, quando é debatida e votada em cada casa do congresso nacional em dois turnos, com maioria de 3/5 dos respectivos membros, sendo arquivada a proposta caso não atinja a maioria necessária. É promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, entra em vigor após sua publicação no Diário Oficial, adquirindo eficácia *erga omnes*.

As emendas constitucionais são necessárias para que o texto da norma constitucional se mantenha de acordo com a evolução social, permitindo implementar mudanças quando as relações sociais, econômicas e políticas

---

<sup>133</sup> PEDRA, Adriano Sant’Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 86.

<sup>134</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 256.



sofrerem modificações importantes que tornem o texto constitucional obsoleto por ter perdido sua capacidade funcional, exigindo-se, assim, a alteração da norma, para que ela torne a suprir as necessidades da sociedade.<sup>135</sup>

As mudanças formais da Constituição que importaram estudar neste ponto são ferramentas do Poder Constituinte instituído na qualidade de poder reformador. Essas formas de alteração constitucional são limitadas às determinações impostas pelo Poder Constituinte originário, como observa Raul Machado Horta:

A limitação é ideia imanente ao Poder Constituinte instituído. Essa imanência frequentemente se revela nas limitações materiais e circunstanciais, mediante a designação de temas e períodos insusceptíveis de revisão, emenda ou reforma constitucional.<sup>136</sup>

O Poder Constituinte pertence ao povo, por sua vez, a Constituição é o reflexo do sentimento deste povo e possui o dever de acompanhar os seus anseios, não se colocando acima deles. Segundo Bonavides:

As Constituições não têm o poder de vincular nem sujeitar a nação soberana, onde basicamente reside o Poder Constituinte, matriz de todos os poderes constituídos, que emanam a vontade do povo.<sup>137</sup>

Sobre este mesmo aspecto, escreve Barroso:

As Constituições não podem ser imutáveis. Os documentos constitucionais precisam ser dotados de capacidade de se adaptarem à evolução histórica, às mudanças da realidade e às novas demandas sociais<sup>138</sup>.

De importância especial na estruturação do Estado e na manutenção da ordem jurídica, as mudanças constitucionais, abarcadas pela reforma, revisão e emenda constitucional, são imprescindíveis para a segurança e a estabilidade

---

<sup>135</sup> PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 85.

<sup>136</sup> HORTA, Raul Machado. Permanência e mudança na Constituição. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1130.

<sup>137</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. 2. tir. rev., atual e amp. São Paulo: Malheiros, 1998. p.127.

<sup>138</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010. p. 140.

constitucional, garantindo maior durabilidade e efetividade ao Documento Magno da nação.

## CAPÍTULO 2º - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL EM PORTUGAL

### 6 A REVISÃO CONSTITUCIONAL NA MONARQUIA CONSTITUCIONAL PORTUGUESA

O poder constituinte manifestou-se historicamente sob diferentes formas em Portugal desde o império. A primeira manifestação constitucional escrita ocorreu no período da Monarquia Constitucional, que teve seu início em 1820, após a revolução liberal<sup>139</sup>.

A primeira Constituição Portuguesa deu-se por um ato constituinte unilateral singular, através de assembleia especificamente formada para sua gênese<sup>140</sup>. Eleitas as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes<sup>141</sup> da Nação Portuguesa, que discutiram e aprovaram a Constituição de 1822, sendo o texto elaborado pelas Cortes Constituintes eleitas em Portugal, no Brasil e nos territórios portugueses da África e da Ásia, observada uma regra de proporcionalidade entre o número de eleitores e de Deputados a serem eleitos.<sup>142</sup>

A chamada Constituição vintista<sup>143</sup>, de 23 de setembro de 1822, foi votada e aprovada pelas Cortes. Constituída por um preâmbulo, 06 títulos e 240 artigos, possuía estilo típico das constituições liberais, como leciona Bonavides:

Vazada no estilo das Constituições típicas do liberalismo, consagra três princípios clássicos do pensamento constitucional vigente: o princípio da independência nacional, o princípio da representação e o princípio da separação dos poderes. Significativamente o preâmbulo da Constituição de 1822, depois de manifestar a convicção de que as

<sup>139</sup> A revolução liberal Portuguesa, que abriu caminho à época das Constituições, eclodiria em 24 de agosto de 1820, assim se iniciando a era constitucional que duraria até hoje, em oposição a uma era bem mais extensa e pretérita, de regime não constitucional (GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011. p. 405).

<sup>140</sup> MIRANDA, Jorge. Poder Constituinte. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, v. 1, p. 435-462, São Paulo: Revista dos Tribunais. Mai, 2011, p. 443.

<sup>141</sup> BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo luso-brasileiro: influxos recíprocos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 20.

<sup>142</sup> GOUVEIA, op. cit., p. 419; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 264.

<sup>143</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 21.

desgraças públicas que tanto tinham oprimido a nação Portuguesa e ainda a oprimiam, tiveram sua origem no desprezo dos direitos do cidadão e no enfraquecimento das leis fundamentais da monarquia, [...].<sup>144</sup>

Teve como sua principal fonte a Constituição de Cádiz<sup>145</sup> e, como fontes subsidiárias, as Constituições francesas de 1791 e 1795. Consagrou os princípios<sup>146</sup> que aspiravam aos ideais liberais da época, como o princípio democrático, representativo e a separação dos poderes. Previa os direitos e deveres individuais dos portugueses, ordenava a criação de escolas para ambos os sexos. Em razão da realidade brasileira e, em sentido contrário às concepções liberais e cristãs, seu texto pressupôs a aceitação da escravidão, além de referir que as Cortes e o Governo deveriam cuidar da civilização dos Índios.<sup>147</sup> A Constituição inicial de Portugal não chegou a ter uma vigência efetiva, contudo foi marcada pela tentativa de pôr fim ao absolutismo e inaugurar a monarquia constitucional em Portugal.

A reforma da constitucional apresenta-se no ordenamento português desde a primeira Constituição. Já em 1822, a preocupação com a forma de alteração e com o tempo de adaptação do texto constitucional marcou o constitucionalismo lusitano. Como se denota do artigo 28<sup>o</sup><sup>148</sup> da Constituição

---

<sup>144</sup> BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo luso-brasileiro: influxos recíprocos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra. 1996. p. 21.

<sup>145</sup> Ver mais em: FELONIUK, Wagner Silveira. **A constituição de Cádiz: análise da constituição política da monarquia espanhola de 1812**. Porto Alegre: DM editora, 2014.

<sup>146</sup> Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 130.

<sup>147</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 265-270.

<sup>148</sup> “ARTIGO 28º A Constituição, uma vez feita pelas presentes Cortes extraordinárias e constituintes, somente poderá ser reformada ou alterada, depois de haverem passado quatro anos, contados desde a sua publicação; e quanto aos artigos, cuja execução depende de leis regulamentares, contados desde a publicação dessas leis. Estas reformas e alterações se farão pela maneira seguinte:

Passados que sejam os ditos quatro anos, se poderá propor em Cortes a reforma ou alteração que se pretender. A proposta será lida três vezes com intervalos de oito dias, e se for admitida a discussão e concordarem na sua necessidade as duas terças partes dos Deputados presentes, será reduzida a decreto, no qual se ordene aos eleitores dos Deputados para a seguinte legislatura, que nas procurações lhes confirmem especial faculdade para poderem fazer a pretendida alteração ou reforma, obrigando-se a reconhecê-la como constitucional no caso de chegar a ser aprovada.

A legislatura, que vier munida com as referidas procurações, discutirá novamente a proposta; e se for aprovada pelas duas terças partes será logo havida como lei constitucional; incluída na Constituição; e apresentada ao Rei, na conformidade do art. 109º, para ele a fazer publicar e executar em toda a Monarquia” (PORTUGAL. Constituição (1822). **Constituição Política da Monarquia Portuguesa**. Disponível em: <<http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7511.pdf>> Acesso em: 06 de fev. de 2016).

Vintista, compreendia-se a importância de um período de adequação e familiarização com o texto Constitucional, uma vez que já se previa limitação temporal para a alteração da norma, pois a Constituição somente poderia ser reformada ou alterada quatro anos após a sua publicação.

A Constituição de 1822 poderia ser alterada mediante proposta das Cortes, lida por três vezes, no intervalo de oito dias. Se admitida a discussão por dois terços dos Deputados presentes, a proposta tornar-se-ia um decreto, no qual caberia aos eleitores dos Deputados da legislatura seguinte – através das procurações que confiassem aos seus Deputados – conferir a estes a faculdade especial para a pretendida reforma, obrigando-os, dessa forma, a reconhecê-la como constitucional. A legislatura que viesse munida das referidas procurações, deveria discutir novamente a proposta de reforma ou alteração, alcançando, mais uma vez, a maioria de dois terços dos Deputados. Assim, aprovada a lei constitucional e inclusa a alteração na Constituição, seguiria para ser apresentada ao Rei<sup>149</sup>, o responsável por publicar e fazer valer a Constituição em toda a Monarquia.

A Carta Real portuguesa de 29 de abril de 1826 teve por base a Constituição Brasileira de 1824<sup>150</sup>, escrita por D. Pedro I, fato que, segundo Oliveira Torres<sup>151</sup>, torna fácil a compreensão do motivo pelo qual a Carta de 1826 fez correr tanto sangue e tinta no velho mundo, tendo Portugal levantado-se contra esse diploma constitucional, pois, não obstante seu valor e conteúdo, tratava-se de uma adaptação da Constituição brasileira, uma Constituição promulgada em país estrangeiro, sem registros de chancelaria, sem ministro para referendá-la<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup>Nos termos do ARTIGO 109º - Se o projecto for aprovado, será reduzido a lei, a qual, depois de ser lida nas Cortes, e assinada pelo Presidente e dois Secretários, será apresentada ao Rei em duplicado por uma Deputação de cinco dos seus membros, nomeados pelo Presidente. Se o Rei estiver fora da capital, a lei lhe será apresentada pelo Secretário de Estado da respectiva repartição. (PORTUGAL. Constituição (1822). **Constituição Política da Monarquia Portuguesa**. Disponível em: <<http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7511.pdf>> Acesso em: 06 de fev. de 2016).

<sup>150</sup> OLIVEIRA TORRES, João Camillo de. As origens da Carta Portuguesa. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v.6, n.3, p. 21-28, jul-set. 1972. p. 22.

<sup>151</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>152</sup> “E valerá como Carta passada pela Chancelaria, posto que por ela não há de passar, sem embargo da Ordenação em contrário, que somente para este efeito hei por bem derogar, ficando aliás em seu vigor, e não obstante a falta de referenda e mais formalidades de estilo, que também sou servido dispensar. Dada no palácio do Rio de Janeiro, aos 29 dias do mês de abril do ano de nascimento de Nosso Senhor Jesus Cristo de 1826. El Rei com Guarda. Francisco Gomes da Silva o fez. Registrado à fls. 2 do competente livro, Rio de Janeiro, 30 de

Nomeada de Carta Constitucional (1826), a segunda Constituição portuguesa recebeu este nome porque, além de ser fruto de um ato constituinte unilateral singular, deu-se por outorga<sup>153</sup> de D. Pedro I, legitimando-se na monarquia<sup>154</sup>. Até hoje, a Carta Constitucional foi o documento constitucional lusitano que vigorou pelo período mais longo<sup>155</sup>, entretanto não vigorou ininterruptamente, passando por três períodos de vigência distintos, o primeiro, de 1826 a 1828, o segundo, de 1834 a 1836 e o terceiro, de 1842 a 1910.<sup>156</sup>

A carta de 1826 adotou a tetrapartição dos poderes, ou seja, adicionou à divisão tríplice dos poderes (legislativo, executivo, judiciário) um novo poder, o poder moderador, exercido exclusivamente pelo Rei, como chefe supremo da nação e peça chave para a manutenção da independência, conferindo equilíbrio e harmonia aos demais poderes políticos. Dentre as atribuições do Poder moderador, estavam a sanção dos decretos das Cortes, a dissolução da Câmara dos Deputados e a nomeação e demissão de Ministros.

O regime político transforma-se de monarquia para monarquia constitucional quando, ao outorgar a carta, o monarca manifesta-se pela última vez como Rei absoluto. Com a vigência da Carta, o poder real torna-se um poder constituído e se instala ao lado dos demais poderes constituídos. Desta forma, o poder de revisão constitucional deixa de pertencer ao rei, passando a ser uma faculdade exercida pelas Cortes mediante a sanção obrigatória do Rei.<sup>157</sup>

Inauguram-se em Portugal os processos de revisão constitucional na Carta de 1826, a partir de 1851, em seu terceiro período de vigência. As revisões levadas a cabo resultaram em quatro atos adicionais que

---

abril de 1826. Francisco Gomes da Silva, Oficial maior do gabinete imperial (OLIVEIRA TORRES, João Camillo de. As origens da Carta Portuguesa. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v.6, n.3, p. 21-28, jul-set. 1972. p. 22).

<sup>153</sup> “A outorga da Constituição (dita então Carta Constitucional) pelo monarca –em Portugal em 1826” (MIRANDA, Jorge. Poder Constituinte. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 447).

<sup>154</sup> “O poder constituinte baseia-se agora no princípio monárquico: é o monarca que por livre vontade, outorga uma lei fundamental” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 142).

<sup>155</sup> Ver quadro comparativo em GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011; CANOTILHO, op. cit., p. 146.

<sup>156</sup> CANOTILHO, op. cit., 2003. p. 147; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 279 et seq.; GOUVEIA, op. cit., p. 433.

<sup>157</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 276.

implementaram modificações ao texto da Lei Maior. Entre as mudanças operadas, nota-se, em especial, no Ato Adicional de 1852, a instituição de eleições diretas para a câmara dos deputados e a abolição da pena de morte para crimes políticos; no ato Adicional de 1885, nota-se a modificação do estatuto da Câmara dos pares, aproximando-se do princípio democrático ao reduzir o poder aristocrático; no Ato Adicional de 1895, houve um reforço do poder político do Governo em relação ao poder moderador e ao poder legislativo, e, por fim, no Ato Adicional de 1907, consagrou-se o Supremo Tribunal de Justiça como foro especial para julgar delitos cometidos pelos ministros de Estado.<sup>158</sup>

A revisão foi estabelecida no artigo 140<sup>o159</sup> e seguintes da Carta portuguesa. Ela previa que, passados quatro anos do juramento, o texto poderia ser reformado, através de proposta escrita proveniente da Câmara dos Deputados. A proposta deveria ser apoiada por sua terça parte e seria lida três vezes, com intervalos de seis dias entre cada leitura. Em seguida, a Câmara deliberaria sobre a admissão da discussão da proposta e então tomar-se-ia o procedimento habitual previsto para a confecção de uma lei. Admitida a discussão e aprovada a lei de reforma, esta última deveria ser sancionada e promulgada pelo Rei, de forma ordinária, na legislatura seguinte. Após a primeira sessão, a proposta seria novamente discutida, aprovada, juntar-se-ia à Constituição, sendo solenemente jurada.

---

<sup>158</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 443-444.

<sup>159</sup> “Art. 140º - Se, passados quatro anos depois de jurada a Constituição do Reino, se conhecer que algum dos seus Artigos merece reforma, se fará a Proposição por escrito, a qual deve ter origem na Câmara dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte deles.

Art. 141º - A Proposição será lida por três vezes com intervalos de seis dias de uma a outra leitura; e depois da terceira deliberará a Câmara dos Deputados se poderá ser admitida a Discussão, seguindo-se tudo o mais que é preciso para formação de uma Lei.

Art. 142º - Admitida a Discussão e vencida a necessidade da reforma do Artigo Constitucional, se expedirá a Lei, que será sancionada, e promulgada pelo Rei em forma ordinária, e na qual se ordenará aos Eleitores dos Deputados para a Seguinte Legislatura, que nas Procurações lhes confirmam especial faculdade para a pretendida alteração, ou reforma.

Art. 143º - Na seguinte Legislatura, e na primeira Sessão será a matéria proposta e discutida; e, o que se vencer, prevalecerá para a mudança, ou adição à Lei fundamental, e juntando-se à Constituição será solenemente promulgada” (PORTUGAL. Carta Constitucional (1826). **Carta Constitucional de 29 de Abril de 1926**. Disponível em:

<<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CartaConstitucional.pdf>> Acesso em: 29 de out. de 2015).

Resultante da Revolução de Setembro<sup>160</sup>, a terceira Constituição lusitana ficou conhecida como “Constituição Setembrista”. Originada sob a forma constituinte plurilateral, teve elaboração e aprovação por assembleia representativa, com sujeição à sanção do monarca.<sup>161</sup> Fruto de um acordo entre as Cortes e o Monarca, foi elaborada pelas Cortes eleitas e investidas de poderes constituintes, que discutiram e votaram o texto constitucional, submetendo-o à Rainha D. Maria II que, num ato de decisão política, aceitou e jurou a Constituição de 1838.<sup>162</sup>

Arquitetada sob o ponto de vista da monarquia liberal, foi baseada, segundo Jorge Miranda, na “aliança do rei e da burguesia e à imagem do regime moderado de Luís Felipe da França, tal é o projecto da revolução de Setembro e da Constituição de 1838”.<sup>163</sup> Teve como fontes as duas constituições portuguesas anteriores, além da Constituição da França, de 1830, da Bélgica, de 1831, do Brasil, de 1837, e da Espanha, de 1837.<sup>164</sup>

Adotando a tripartição de poderes, a Carta de Portugal eliminou o poder moderador, e a Chefia do poder Executivo foi atribuída ao Rei, com o direito de sanção das leis. Entretanto, as leis de revisão constitucional não dependiam da sanção real. Canotilho explica o significado na sanção real em uma constituição pactista:

Confunde-se, muitas vezes, a *sanção* com *direito de veto*. Rigorosamente, a sanção é a adesão do Rei aos projectos de lei votados pelas câmaras; o veto é a recusa de sanção. [...] agora a Constituição de 1838, a sanção do rei e o veto são institutos baseados em filosofias diferentes. A sanção pressupõe que na elaboração da lei cooperem o rei e as câmaras, exigindo, por isso, o acto legislativo, o concurso de duas vontades (a real e a parlamentar). É a filosofia implícita das constituições pactuadas. O veto (mesmo absoluto) pressupõe que a lei é um acto legislativo de autoria do parlamento, autónomo e perfeito, podendo o rei apenas

<sup>160</sup> Revolução ocorrida em 09 de setembro de 1836. Cf. GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p.446.

<sup>161</sup> MIRANDA, Jorge. Poder Constituinte. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 440 et seq.

<sup>162</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 286.

<sup>163</sup> Ibidem, p. 286.

<sup>164</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 447; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 286.



opor-se, de forma absoluta ou temporária, à sua execução. E a filosofia lógica dos documentos que afirmam a soberania nacional, sem qualquer pactuação com princípio monárquico.<sup>165</sup>

A reforma da constituição foi estabelecida através dos artigos 138º e 139º<sup>166</sup>, determinando que as alterações somente poderiam ser propostas pela Câmara dos Deputados. Sendo aprovada a proposta por ambas as Câmaras e sancionada pelo rei, seria levada à deliberação das Cortes seguintes, dessa forma, sendo novamente aprovada, passaria a integrar a Constituição, não necessitando de sanção do real para integrar o texto constitucional.

A Constituição de 1838 alterou a Câmara dos Pares para Câmara dos Senadores, reafirmou a soberania nacional, restabeleceu o sufrágio direto, incluiu nos direitos fundamentais o direito de associação e a liberdade de reunião, todavia teve vigência breve, até 27 de janeiro 1842, com o Golpe de Estado de Costa Cabral, quando teve retorno à vigência a Carta Constitucional de 1826.

A Monarquia Constitucional lusitana teve, por característica, Constituições que defendiam os princípios liberais da soberania nacional, da separação e independência dos poderes legislativo, executivo e judiciário e da representação política plena com uma organização política do poder, entretanto, em contrapartida, manteve por muito tempo a permanência do poder do real. O Rei era o Chefe de Estado, detinha o poder moderador, nomeava o presidente do conselho de Ministros e ainda possuía o direito de sancionar e de vetar as leis aprovadas pelas Cortes<sup>167</sup>. O período da Monarquia Constitucional chegou ao fim com a revolução de 5 de outubro de 1910, dando início à 1ª República.

---

<sup>165</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 153.

<sup>166</sup> “ARTIGO 138º A Constituição só poderá ser alterada em virtude de proposta feita na Câmara dos Deputados.

ARTIGO 139º Se a proposta for aprovada por ambas as Câmaras, e sancionada pelo Rei, será submetida à deliberação das Cortes seguintes; e o que por elas for aprovado, será considerado como parte da Constituição e nela incluído sem dependência de Sanção Real” (PORTUGAL. Constituição (1838). **Constituição de 1838**. Disponível em:

<<http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1058.pdf>> Acesso em: 29 de out. de 2015).

<sup>167</sup> Com exceção da Constituição de 1838, no que tange às leis de revisão constitucional, conforme determinava o art. 139º do referido diploma.

## 7 A REVISÃO CONSTITUCIONAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA PORTUGUESA: A ORIGEM DA PERIODICIDADE REVISIONAL

A Constituição da 1ª República Portuguesa foi promulgada em 21 de agosto de 1911 e teve sua duração até 1926. Fruto de um ato constituinte unilateral singular, por meio de assembleia constituinte, teve vigência em um período de grande instabilidade política agravada pela crise mundial e pela primeira guerra mundial, marcada por uma sucessão de governos, divergências partidárias e golpes políticos.

Inspirada nas Constituições do Brasil e da Suíça de 1891, possuía aspirações democráticas e descentralizadoras, de todo modo. Segundo Jorge Miranda, a Constituição acabaria por ter por fontes mais influentes: “as Constituições da monarquia oitocentista e a prática da 3ª república francesa”.<sup>168</sup> Neste mesmo sentir, escreve Canotilho:

A Fórmula síntese é ainda a da Constituição de 1822. Tal como no texto vintista, garante-se, no documento republicano, a inviolabilidade de direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade (art. 3º)<sup>169</sup>.

Por outro lado, Bonavides vê na Constituição brasileira de 1891 a maior fonte de inspiração para a Constituição portuguesa de 1911:

Depois da Carta de 1826, o constitucionalismo Brasileiro voltou a exercer influência sobre o constitucionalismo da antiga mãe-pátria ao ser elaborada e formulada a Constituição Política da República Portuguesa de 21 de Agosto de 1911. Artefacto de uma Assembleia Nacional constituinte, vinha ela completar a obra revolucionária da derrubada de uma monarquia de quase dez séculos. Recebeu a nova Carta Magna considerável influxo da constituição brasileira de 1891, também republicana, e que emergiu em condições políticas semelhantes, a saber, após a queda do Império, ocorrido dois anos antes.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 290.

<sup>169</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 169.

<sup>170</sup> BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo luso-brasileiro: influxos recíprocos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 48.

As concepções republicanas resplandecem no texto constitucional com a previsão da proibição da pena de morte, da garantia de *habeas corpus*, da liberdade de religião ou culto.<sup>171</sup> Conforme Canotilho, “a Constituição de 1911 é o expoente e o coroamento do liberalismo democrático português”.<sup>172</sup>

A reforma constitucional permaneceu presente na Constituição da Primeira República. Disciplinada no artigo 82º,<sup>173</sup> instaurou um procedimento diferenciado daqueles previstos nas Cartas monárquicas. Nesse momento, surgem limitações ao poder de reforma, prevendo que os projetos deveriam definir precisamente as alterações almejadas, bem como não poderiam versar sobre a abolição da forma de governo republicana. Observa-se que esta última limitação continuou a ser prevista nas Constituições portuguesas futuras.

A inclusão das limitações materiais foi uma preocupação presente na Constituinte de 1911, sendo tema de debates parlamentares, como se vê no discurso do constituinte Adriano Pimenta, ao sugerir a redação do artigo 71º do projeto constituinte:

Entendo, Sr. Presidente, que a *revisão* deve ser realizada no fim de cinco *annos*, contados do dia da promulgação d'esta Constituição, mas entendo que ao mesmo tempo se devem salvaguardar na Constituição algumas disposições, em que de maneira alguma se possa tocar.

[...] "Art. 71.º Far-se-ha periodicamente a *revisão* da Constituição da Republica Portuguesa, sendo a primeira no fim de cinco *annos*, a contar da promulgação d'esta e as outras *revisões* de *dez em dez annos*.

Para esse effeito terá poderes constituintes o Congresso, cujo mandato abrange a época das *revisões*.

§ 1.º Na primeira *revisão* não pode o Congresso attender as disposições que se referem á laicização do ensino, separação do Estado das igrejas e á materia do n.º 13 do projecto.

<sup>171</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 169-170.

<sup>172</sup> Ibidem, 169.

<sup>173</sup> “Artigo 82º A Constituição da República Portuguesa será revista de dez em dez anos a contar da promulgação desta, e, para esse efeito, terá poderes constituintes o Congresso cujo mandato abranger a época da revisão.

§ 1.º - A revisão poderá ser antecipada de cinco anos se for aprovada por dois terços dos membros do Congresso em sessão conjunta das duas Câmaras.

§ 2.º - Não poderão ser admitidas como objecto de deliberação propostas de revisão constitucional que não definam precisamente as alterações projectadas, nem aquelas cujo intuito seja abolir a forma republicana do governo” (PORTUGAL. Constituição (1911).

**Constituição política da República Portuguesa de 21 de Agosto de 1911**. Disponível em: <<http://purl.pt/6925/4/>> Acesso em: 29 de out. de 2015).

§ 2.º Depois da primeira, a *revisão* poderá ser antecipada [...].<sup>174</sup>

Inovação introduzida na Constituição de 1911, quanto à forma de revisão constitucional, a periodicidade, foi tema central dos debates parlamentares constituintes, pois, pela primeira vez, aparece tal limitação temporal prevendo a revisão a cada dez anos contados a partir da promulgação. Neste caso, o Congresso que estivesse no mandato, no lapso temporal estabelecido para a revisão, possuiria poderes constituintes para efetivá-la, contudo, foi igualmente estabelecido que a Constituição poderia ter o processo de revisão antecipado em cinco anos, caso a reforma fosse aprovada por dois terços dos membros do Congresso em sessão conjunta das duas Câmaras.

A periodicidade, portanto, passa a integrar o processo de revisão constitucional português a partir da Primeira República. Compreende-se dos debates parlamentares registrados no Diário da Assembleia Nacional Constituinte, na Sessão nº 15 de 6 de julho de 1911, que a inclusão da periodicidade no processo de revisão constitucional surgiu da preocupação com a estabilidade constitucional, como se vê no discurso do Constituinte Francisco Correia de Lemos:

Quanto ao problema da Constituição, a comissão entendeu não dever facilitar a sua instabilidade; por isso estabeleceu o prazo de dez anos para a sua revisão, e que excepcionalmente se pudesse fazer a sua revisão no fim de cinco anos.<sup>175</sup>

Francisco Correia de Lemos, durante os debates da Constituinte, infere que a adoção da periodicidade se justifica em virtude da necessidade de um período de adaptação do novo texto constitucional, para que a nova Constituição tenha chance de corresponder aos anseios do povo, criando raízes em seus costumes e gerando o sentimento constitucional da nação. Vejamos:

---

<sup>174</sup> PORTUGAL. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 54 de 18 de Agosto de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de Adriano Pimenta. Disponível em: <<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/054/1911-08-18/26?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2Bannos&pPeriodo=r1>> Acesso em: 25 de fev. 2016.

<sup>175</sup> PORTUGAL. Assembleia da República. **Debates parlamentares Sessão n.º 15 de 6 de Julho de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de Francisco Correia de Lemos. Disponível em: <<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/015/1911-07-06/17?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2B&pPeriodo=r1&pPublicacao=c1911>>. Acesso em: 25 de fev. 2016.

Para que uma Constituição possa tomar raízes, é indispensável que dure. Oitenta annos de constitucionalismo não conseguiram enraizar bem entre nós a Carta Constitucional; mas a razão não foi porque ella não tivesse durado o sufficiente; a razão é que esse diploma representava uma transacção e não tinha raízes fundas nos nossos costumes nem nos nossos sentimentos. O que se via mais vulgarmente, era pedir aos Reis o exercicio das faculdades que a Carta lhe attribuia e os Reis não se faziam rogados. Como poder hegemónico tratou de se fazer poder unico. Não chegou lá. Não foi por falta de vontade, as circunstancias não o favoreceram; mas abusou-se espantosamente da dictatura. Decretada a Constituição, se o fosse nos termos em que a commissão a apresentou, só d'aqui a dez annos se faria a revisão d'ella, todo o scenario teria mudado intensamente, a nova geração d'aqui a dez annos teria uma educação muito differente da nossa. E se realmente a Constituição correspondia a necessidades instantes do país, ella ter-se-hia radicado profundamente. Se essa revisão se fizesse, havia de obedecer a necessidades verdadeiras.<sup>176</sup>

Os trabalhos da assembleia constituinte da Primeira República mantiveram o constante debate sobre a inclusão da periodicidade no procedimento de revisão constitucional.

O Constituinte João Menezes demonstra em seu discurso, registrado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Sessão nº 54 de 18 de agosto de 1911, a preocupação com o estabelecimento de um período mínimo de permanência do texto constitucional sem que houvesse alterações, para que, dessa forma, fosse possível experimentar a Constituição da república recém implementada.

Do que precisamos é de um prazo, que não pode ser de menos de cinco *annos* de tolerancia para experiencia da Constituição, experiencia que é muito conveniente e necessaria para evitar futuras surpresas políticas e parlamentares.<sup>177</sup>

João Menezes justifica que não seria conveniente que o texto constitucional ficasse à mercê de maiorias parlamentares, pois era certo que a constituição precisaria de revisão. No entanto, era necessário um tempo de

<sup>176</sup> PORTUGAL. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 15 de 6 de Julho de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de Francisco Correia de Lemos. Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/015/1911-07-06/17?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2B&pPeriodo=r1&pPublicacao=c1911> Acesso em: 25 de fev. 2016.

<sup>177</sup> PORTUGAL. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 54 de 18 de Agosto de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de João de Menezes. Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/054/1911-08-18/26?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2Bannos&pPeriodo=r1> Acesso em: 25 de fev. 2016.

avaliação para que fosse possível conhecer o texto constitucional. Discursa o Constituinte:

Pedi a palavra, Sr. Presidente, para declarar a V. Exa. e á camara que não concordo com as propostas que teem sido apresentadas para a substituição do artigo 71.º e seus paragraphos. Como V. Exas. sabem, um dos principios fundamentaes do programma do partido republicano é a revisão decennial da Constituição. Poderá ser feita esta revisão d'aqui a cinco annos, se assim se julgar necessario; mas nunca antes, porque um periodo inferior a este não é bastante para fazer a experiencia de uma nova Constituição numa República recentemente implantada. As reformas importantes, como as que se mencionam na Constituição, teem de fazer-se muito lentamente. Uma revisão, nas condições em que o Sr. Jacinto Nunes propôs, sem tempo definido, pode trazer perturbações de ordem grave. Não acho conveniente que um caso d'estes esteja á merce de uma maioria parlamentar. Nós temos uma República que se proclamou ainda não ha um anno e, por consequencia, é natural que a Constituição que se vota agora tenha necessidade de uma revisão; mas para que essa revisão se faça é preciso que decorra o tempo necessario para se conhecerem quaes as suas vantagens e os seus defeitos.<sup>178</sup>

Nesse mesmo diapasão, o constituinte Adriano Pimenta manifesta-se sobre a importância de um período de adaptação e solidificação da Constituição:

Estou perfeitamente de acordo com o Sr. João de Menezes, em que a Constituição não pode andar constantemente a ser modificada. Entendo mesmo que é preciso que as leis que se estabelecem sejam primeiramente experimentadas, para que depois tenham força bastante para produzir os seus effeitos; [...]. Entendo, portanto, que a primeira revisão constitucional se deve fazer d'aqui a cinco annos, sendo depois feita periodicamente de dez em dez annos, a não ser que qualquer caso muito especial determine a antecipação de cinco annos, e nunca menos.<sup>179</sup>

<sup>178</sup> PORTUGAL. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 54 de 18 de Agosto de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de João de Menezes. Disponível em: <<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/054/1911-08-18/25?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2Bannos&pPeriodo=r1>> Acesso em: 26 de fev. 2016.

<sup>179</sup> PORTUGAL. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 54 de 18 de Agosto de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de Adriano Pimenta. Disponível em: <<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/054/1911-08-18/26?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2Bannos&pPeriodo=r1>> Acesso em: 25 de fev. 2016.

Por outro lado, havia resistência de alguns parlamentares da Assembleia constituinte sobre a instauração do limite temporal que estabelecia a revisão constitucional periódica, como se vê na fala do Constituinte Sidónio Paes, que posteriormente assumiria o governo de Portugal:

O Sr. Sidonio Paes: - Entende que, em casos extraordinarios e desde que o Congresso o approve por uma maioria do dois terços, deve fazer-se a *revisão* da Constituição. Não deve haver inconveniente nisso, quando haja necessidade da *revisão*, para evitar, por exemplo, um golpe de Estado ou um movimento popular. Propõe o seguinte: "Artigo 71.º A *revisão* poderá ser antecipada se for aprovada por dois terços, Camara dos Deputados e do Senado separadamente, e reclamado por um terço dos membros da Camara dos Deputados".<sup>180</sup>

O governo de Sidónio Paes tentou impor a ditadura através de um golpe de Estado<sup>181</sup> em 5 de dezembro de 1917, passando para o presidente da república a chefia do governo, contudo a Constituição de 1911 foi reposta após seu assassinato em dezembro de 1918.

Durante o Governo de Sidónio Paes, ocorreram outras importantes modificações constitucionais, todavia essas modificações não respeitaram o procedimento de revisão disposto no artigo 82º da Lei Maior de 1911, como se depreende do Decreto nº 3.997, de 30 de março de 1918, que introduziu mudanças profundas na Constituição. Entre essas mudanças, encontram-se as seguintes: a configuração do regime político, esboçando uma República corporativa; o sistema de governo, passando de assembleia parlamentar para presidencial; a introdução do sufrágio universal para os cidadãos do sexo masculino maiores de 21 anos, independente de alfabetização; eleições para presidente através do sufrágio direto; e possibilidade de um mandato com tempo superior a quatro anos. Além disso, delegou ao presidente da república

<sup>180</sup> PORTUGAL. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 54 de 18 de Agosto de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de Sidónio Paes. Disponível em: <<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/054/1911-08-8/27?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2Bannos&pPeriodo=r1>> Acesso em: 28 de fev. 2016.

<sup>181</sup> "Este golpe de estado de 5 de Dezembro de 1917 foi protagonizado por Sidónio Paes, de simpatias germanófilas, que concebeu um Estado corporativo, tendo rapidamente elaborado um texto constitucional, que duraria apenas um ano, num tempo conhecido por 'República Nova'" (GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 473).

a chefia das forças armadas de terra e mar, bem como a liberdade para nomear e demitir seus Ministros e Secretários de Estado.<sup>182</sup>

A primeira Constituição republicana foi objeto de cinco leis de revisão constitucional em duas oportunidades: a primeira, em 1916, em razão da guerra, com a restauração da pena de morte em caso de guerra com país estrangeiro; e a segunda, de 1919 a 1921, para conferir subsídios aos membros do congresso, atribuir ao Presidente da República a competência de dissolver as Câmaras Legislativas mediante consulta do Conselho Parlamentar e, sob fundamento de interesse da Pátria e da República, a formação do Conselho Parlamentar, criação do regime de altos comissários.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 296 et seq.

<sup>183</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 471-472; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 296 et seq.



## 8 A REVISÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO NOVO À ABERTURA DEMOCRÁTICA EM PORTUGAL

Com a revolução de 28 de maio de 1926, após a dissolução do parlamento, é instaurado em Portugal um regime autoritário, com um interregno constitucional, até promulgação da nova Carta Política em 11 de abril de 1933.

Dentro de um período de constitucionalismo autoritário, surge, sob a forma unilateral plural, elaborada pela autoridade revolucionária seguida de referendo<sup>184</sup>, a Constituição Portuguesa de 1933, como documento fundador do Estado Novo, tendo sua elaboração coordenada por Antônio de Oliveira Salazar, o qual foi nomeado para Presidente do Ministério.

A constituição do Estado Novo estabeleceu um sistema de duas Câmaras, quais sejam, a Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa. De igual modo, estabeleceu a existência de um partido único, uma organização militar controlada pelo governo, a censura e a privação de liberdades. Vigorou por aproximadamente quatro décadas, chegando ao fim com o movimento de abril de 1974.

As fontes desta Constituição, ao contrário das Constituições liberais, não são facilmente perceptíveis. Segundo Jorge Miranda:

A sistematização do texto constitucional denuncia a leitura da Constituição de Weimar, e, a qualificação do Estado como Estado corporativo e a criação de uma Câmara Corporativa reflectem a atenção prestada ao fascismo italiano.<sup>185</sup>

Conforme Canotilho:

Subjacente à Constituição de 1933 estava uma filosofia política que aspirava à fundamentação de uma nova política reestruturante da sociedade, capaz de superar o Estado atomista da Revolução francesa e o liberalismo bem como o parlamentarismo e o partidarismo.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> MIRANDA, Jorge. Poder Constituinte. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 441.

<sup>185</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 302.

<sup>186</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 178.

A carta de 1933 foi marcada pelo corporativismo como forma de organização social<sup>187</sup> e política<sup>188</sup>, adicionando a influência do integralismo lusitano à doutrina social da Igreja<sup>189</sup>, do socialismo catedrático.

São consagrados em seu texto o direito à vida e à integridade pessoal, referência que aparece pela primeira vez nas constituições lusitanas. Na seara do projeto corporativo, são tutelados inúmeros direitos sociais, como a proteção da família, direito à educação e à cultura, contratação coletiva e função social da propriedade.<sup>190</sup>

A Revisão constitucional foi disciplinada no artigo 133<sup>191</sup>, prevendo a periodicidade da Constituição anterior (1911), definindo o lapso temporal de dez anos, com a possibilidade de antecipação deste prazo em cinco anos. Se a revisão for aprovada por dois terços da Assembleia Nacional, a contagem do novo prazo revisional reiniciará da data da revisão que fora antecipada.

A Carta política de 1933 diminuiu as limitações ao poder de revisão constitucional, estabelecendo que somente não poderiam ser objetos de deliberação as propostas que não definam especificamente as alterações constitucionais que almejam. Inova este texto com a previsão de que o Chefe do Estado com o apoio de seus Ministros, quando o bem público exigir,

---

<sup>187</sup> “Enquanto forma de organização social, o corporativismo recorta-se através de uma ordem econômica e social, que repousa na solidariedade (ou na solidariedade a todo custo) dos interesses das classes sociais e em nome da qual se proíbem a greve e o lock-out (art. 39º), se afirma a função social da propriedade do capital e do trabalho (art. 35º) e se admite a associação do trabalho à empresa (art. 36º)” (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 305).

<sup>188</sup> “Como forma de organização política, o corporativismo visa a participação das sociedades primárias no poder, pois elementos estruturais da nação (art. 5º) não são apenas os indivíduos, são também essas sociedades menores” (MIRANDA, op. cit., p. 305).

<sup>189</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011. p. 476.

<sup>190</sup> MIRANDA, op. cit., p. 307.

<sup>191</sup> “ARTIGO 133º A Constituição será revista de dez em dez anos, tendo para este efeito poderes constituintes a Assembleia nacional cujo mandado abranger a época de revisão. § 1º A revisão pode ser antecipada de cinco anos, se for aprovada por dois terços da Assembleia nacional, e, neste caso, contar-se-á da data da revisão antecipada o período de dez anos.

§ 2º Não podem ser admitidas como objeto de deliberação propostas ou projectos de revisão constitucional que não definam precisamente as alterações projectadas.

ARTIGO 134º Independentemente do preceituado no artigo anterior, pode o Chefe de Estado, quando o bem público imperiosamente exigir, depois de ouvido o Conselho de Estado e em decreto assinado por todos os Ministros determinar que a Assembleia Nacional a eleger assumira poderes constituintes e reveja a Constituição em pontos indicados no mesmo diploma” (PORTUGAL. Constituição (1933). **Constituição política da República Portuguesa de 1933**. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1933.pdf>> Acesso em: 29 de out. de 2015).

independentemente do procedimento disposto na Constituição, poderá determinar que a Assembleia Nacional assumira poderes constituintes e proceda à revisão da constitucional.

A Constituição de 1933 foi objeto de nove leis de revisão em cinco momentos de sua vigência, de 1935 a 1938, em 1945, 1951 e 1971.<sup>192</sup> O primeiro período de alterações constitucionais teve início em 23 de março de 1935, com a primeira revisão implementada através da lei nº 1885, que contou com quarenta e quatro alterações, entre elas, a faculdade dada ao Presidente da República de submeter a referendo as alterações constitucionais que verssem sobre a função legislativa e a suplência do Presidente da República pelo Presidente do Conselho.

A alteração seguinte estabelecida pela Lei nº 1910 de 21 de maio de 1935 contou com apenas uma alteração, que determinava que o ensino nas escolas públicas deveria ser orientado pela doutrina e moral cristã portuguesa. Já em 21 de dezembro de 1936, a lei nº 1945 implementou mais três alterações, e, em 18 de dezembro do ano seguinte, a lei nº 1963 trouxe outras treze modificações, finalizando este período com a revisão trazida pela lei nº 1966, de 23 de abril de 1938, que contou com apenas três alterações.

A revisão efetivada pela lei nº 2009 em 17 de setembro de 1945 contou com trinta e uma alterações, dentre elas, o aumento do número de Deputados de 90 para 120 e a competência do Governo para fazer decretos-leis em quaisquer circunstâncias.<sup>193</sup>

Em 11 de junho de 1951, através da lei nº 2048, outras oitenta e nove modificações foram efetuadas na Constituição, incluindo-se a consideração da religião católica como a religião oficial de Portugal e o aperfeiçoamento do próprio sistema de revisão constitucional. Além disso, implementou direitos sociais e reconheceu como constitucional o direito ao trabalho.<sup>194</sup> A penúltima revisão ocorreu através da lei nº 2100 de 29 de agosto de 1959, permeada

---

<sup>192</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011. p. 489-491.

<sup>193</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 307.

<sup>194</sup> GOUVEIA, op. cit., p. 481.

pelo circunstancialismo político<sup>195</sup>, introduziu trinta novas alterações, como a forma de eleição presidencial e o aumento do número de deputados para 130.

Por fim, a revisão de 16 de agosto 1971, implementada pela Lei nº 3/71, atingiu o número de noventa e duas alterações, contando com a proibição expressa da discriminação racial e contra a mulher, a liberdade religiosa, o reforço das garantias individuais e do processo penal.

Geneticamente, a Lei Maior de 1976 constitui a resposta, ao nível da ordenação jurídica, à situação existencial nova criada pela ruptura com a ordem anterior, em 25 de abril de 1974. A riqueza e complexidade do momento pré-constituente, vividas entre 1974 e 1976, são ilustradas por Machete:

A abertura à modernidade e ao futuro, a esperança que animava a maioria de que podia tomar o futuro nas mãos, e de que tudo, ou quase tudo, era possível, marcaram muito o normativo constitucional.<sup>196</sup>

O Primeiro movimento contra o regime autoritário nasceu da iniciativa de um setor das forças armadas inconformado com suas condições de trabalho e com o regime político existente. Esse fato ficou conhecido como o Movimento dos Capitães de Abril<sup>197</sup>, que recebeu apoio dos militares superiores, ganhando força e transformando-se na revolução<sup>198</sup> democrática, agora liderada pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), com a adesão maciça do povo português, culminando na redemocratização de Portugal.

O movimento teve duas etapas, a inicial, ruptura da ordem anterior, com os titulares do poder depositos pelas forças armadas, e, em seguida, um movimento social, com a adesão e apoio do povo português – cansado da opressão do regime totalitário e das mazelas sociais e econômicas, frutos desse regime de governo –, convertendo estes dois momentos em um desejo

---

<sup>195</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 320.

<sup>196</sup> MACHETE Rui Chancerelle de. **A identidade da Constituição de 1976 e as suas diversas revisões**. Revista da Faculdade de Direito da UNL, Lisboa, **Edição Especial**, p. 63-68, 2006. p. 63 .

<sup>197</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 493.

<sup>198</sup> “*Uma verdadeira revolução social*, porque recebeu adesão da esmagadora maioria do povo português, cansado e injustiçado por um regime autoritário e retrógrado, que assim assumiu esse desejo de mudança profunda” (GOUVEIA, op. cit., p. 493).

de mudança que mobilizou toda a nação.<sup>199</sup>

A ideia de direito invocada pela Revolução dos Cravos foi realizada através de atos concretos do Movimento das Forças Armadas, com a libertação dos presos políticos, o regresso dos exilados e o fim da censura. Dentro desses moldes, desenvolveu-se o período pré-constituente, o qual teve como documento representativo o Programa do Movimento das Forças Armadas, que compreendia medidas imediatas e de médio prazo, contando com a restauração das liberdades cívicas, substituição dos órgãos do poder, bem como a confecção de uma nova Constituição.<sup>200</sup>

Grande parte do projeto da nova constituição foi elaborada sob forte influência da plataforma do Movimento das Forças Armadas e do pensamento político que estava enraizado naquele momento histórico<sup>201</sup>. Segundo Jorge Miranda, a Assembleia Constituinte fez:

A interpretação ‘autêntica’ do Programa do MFA; e havia de ser a esta interpretação, e não à feita por ninguém mais, que haviam de se reportar os preceitos constitucionais alusivos ao ‘espírito’ da Revolução de 25.4.74 ou ao Programa do Movimento das Forças Armadas.<sup>202</sup>

Entretanto, o *período revolucionário*<sup>203</sup> não foi homogêneo, porquanto possuía diferentes projetos, até mesmo antagônicos. Perseguindo sua implementação diante das diversidades, coube à Assembleia Constituinte a

---

<sup>199</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 492-493.

<sup>200</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 331-332; op. cit., p. 493-495.

<sup>201</sup> MELO, A. Barbosa de; COSTA, J. M. Cardoso da; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **Estudo e projecto de revisão da Constituição da República Portuguesa de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 1981. p. 10.

<sup>202</sup> MIRANDA, Jorge. Poder Constituinte. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 438.

<sup>203</sup> Emprega-se o termo “revolução”, por ser a nomenclatura utilizada pela doutrina lusitana para referir-se ao movimento de 25 de abril de 1974, a “Revolução dos Cravos”, forma igualmente utilizada no texto constitucional de 1976, ao estabelecer o “Conselho da Revolução”. Desse modo, compreende-se que o termo revolução é empregado na literatura portuguesa para descrever este período histórico. Ver mais em: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p.199; GOUVEIA, op. cit., p. 492-495; MIRANDA, Jorge. Poder Constituinte. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 438; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 331-332.

tradução dos resultados das eleições de abril de 1975. Aduz Machete que:

A Assembleia Constituinte foi traduzindo nas suas votações, as vitórias e as derrotas das duas correntes conflitantes e a Constituição resultante espelhou o compromisso a que se chegou na fase do processo em curso em que teve lugar o final da sua elaboração<sup>204</sup>.

Sobre este fenómeno, também escreve Jorge Miranda:

Contudo, as circunstâncias vieram (paradoxalmente só na aparência) realçar a participação da Assembléia na formação e na revelação da idéia de Direito. Pois que, não tendo sido homogêneo o período revolucionário, tendo-se verificado diferentes leituras do Programa e tendo havido antagônicos projetos de revolução a procurar impor-se, acabou por ser a Assembléia a tornar clara a opção primeira e definitiva, em correspondência com os resultados das eleições de 25.4.75.<sup>205</sup>

O sistema de governo foi amplamente discutido, optando-se pelo presidencialismo. Barbosa Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade<sup>206</sup>, ao escreverem o relatório geral dos estudos e projeto da primeira revisão da Constituição de 1976, afirmam: “comum a todos foi a intuição de que a existência de um poder regulador é, em Portugal, indispensável à estabilidade do processo democrático”. Seguem os autores justificando que “por isso se mantêm nas mãos do Presidente da República poderes suficientemente eficazes e discretos para moderar e contrabalançar o Governo e o Parlamento”. Os juristas concluem que o próprio presidente decidirá, segundo sua consciência, sobre o uso desses poderes, assumindo a responsabilidade política desses atos perante o povo.

O texto elaborado no período constituinte de 1975 a 1976 define um compromisso democrático, marca uma fronteira e preestabelece uma revisão. Como leciona Vieira de Andrade:

---

<sup>204</sup> MACHETE Rui Chancerelle de. **A identidade da Constituição de 1976 e as suas diversas revisões**. Revista da Faculdade de Direito da UNL, Lisboa, Edição Especial, p. 63-68, 2006. p. 63 .

<sup>205</sup> MIRANDA, Jorge. Poder Constituinte. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 438.

<sup>206</sup> VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Justificação geral. In: MELO, A. Barbosa de; COSTA, J. M. Cardoso da; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **Estudo e projecto de revisão da Constituição da República Portuguesa de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 1981. p. 11.

Uma fronteira que começou por ser a fronteira da democracia, garantida, em cada votação, contra as forças totalitárias que apostavam na dissolução da Assembleia Constituinte. Uma fronteira que se tornou no sentido contrário, à linha de defesa desesperada dessas mesmas forças totalitárias em face do falhanço do seu projecto e do desenvolvimento do processo de democratização e de civilização da vida política.<sup>207</sup>

Surgia, naquele contexto, a necessidade de desfazer o Conselho de Revolução, uma premissa do compromisso democrático, posto que sua existência contrariava a soberania democrática de atuação dos órgãos, impedindo o exercício das funções por ele desempenhadas, a exemplo do Presidente da República e da Assembleia da República. De outra parte, abria a discussão de um novo obstáculo<sup>208</sup>, a problemática de estabelecer as funções a serem atribuídas a cada um desses agentes.

O texto constitucional deve representar verdadeiramente o povo que lhe deu legitimidade. Neste sentido, descreve Vieira de Andrade<sup>209</sup> que, desde o momento da gênese constitucional, já existia a preocupação com a adequação da Lei Maior, quando já se antevia a necessidade de que, esgotado o prazo de revisão previsto, não houvesse efêmeros e inúteis juízos de valor sobre o passado. Do mesmo modo, os partidos democráticos deveriam apresentar seus projetos de reforma constitucional com o intuito de que a Constituição, concebida em um período de instabilidade, resultasse em um documento que representasse verdadeiramente a cultura jurídica e política da Nação, promovendo o consenso constitucional.

Em meio a um período de mobilização, expectativas e incertezas, a Carta de 1976 refletiu o contexto revolucionário<sup>210</sup>. Burneau afirma que:

---

<sup>207</sup> VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Justificação geral. In: MELO, A. Barbosa de; COSTA, J. M. Cardoso da; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **Estudo e projecto de revisão da Constituição da República Portuguesa de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 1981. p. 23.

<sup>208</sup> “A sua eliminação coloca, pois, o problema de saber quem vai desempenhar as funções que lhe são atribuídas no texto vigente. Decerto não estamos a pensar naquelas funções que não tem sentido algum no Estado Democrático – tais como, por exemplo, o privilégio legislativo em matéria militar ou o controlo político da constitucionalidade das leis. Estamos a pensar, antes, em funções como as de conselho do presidente da república e as de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade da lei (controlo repressivo)” (Ibidem, p. 10).

<sup>209</sup> Ibidem, p. 23 et seq.

<sup>210</sup> “Daí que tivesse sido construído como um texto constitucional provisório, destinado a disciplinar a atividade dos poderes constituídos na fase de transição para o socialismo. No termo do período de transição far-se-ia uma nova Constituição – ou, se quisermos, a verdadeira Constituição. Pois não faltou quem sustentasse na Assembléa Constituinte desse período, a radical incompatibilidade entre a Revolução (que desejava) e a Constituição (que outros pretendiam fazer). Embora estes pressupostos políticos tivessem sido alterados, até

Em certas épocas, durante os trabalhos da Assembleia, não se tinha certeza nem mesmo da promulgação do documento, com a ocorrência de greves, indisciplina militar e com a malsucedida tentativa de golpe da esquerda militar em 25 de novembro de 1975.<sup>211</sup>

Reflete o cientista político que, para entender o conteúdo da Constituição portuguesa, deve-se sempre ter em mente o momento histórico de sua gênese.

O texto constitucional é promulgado em 02 de abril de 1976, passando a vigorar como Constituição da República Portuguesa em 25 de abril de 1976, tendo como fundamentos a democracia representativa e a liberdade política, refletindo as influências dos períodos pós-autoritarismo e pós-revolucionário, resultando em um documento compromissório da Nação.<sup>212</sup>

---

certo ponto, pelos acontecimentos de 25 de novembro e pela 2ª Plataforma MFA/Partidos, que daí emergiu, a verdade é que os textos até então votados na Assembleia Constituinte não foram modificados em conformidade com a concepção política entretanto tornada dominante” (VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Justificação geral. In: MELO, A. Barbosa de; COSTA, J. M. Cardoso da; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **Estudo e projecto de revisão da Constituição da República Portuguesa de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 1981. p. 10).

<sup>211</sup> BURNEAU, Thomas Charles. Constituição: o caso de Portugal. **Lua Nova**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 68-73, 1986. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451986000300012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000300012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 de Out. 2015.

<sup>212</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 354-356.



## 9 INFLUXOS RECÍPROCOS NA HISTÓRIA DA REFORMA CONSTITUCIONAL PORTUGUESA E BRASILEIRA: APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE A REFORMA CONSTITUCIONAL NO BRASIL

A história constitucional lusitana e brasileira está conectada não somente pela colonização e vínculo histórico evidente, mas pela instabilidade democrática e alternância de períodos mais autoritários ou mais democráticos que ambas as nações vivenciaram em seu processo evolutivo. Ante a esta realidade, impera demonstrar as similaridades e diferenças havidas na evolução da reforma constitucional no Brasil frente a Portugal, porque, somente conhecendo o desenvolvimento histórico em ambos os países, poder-se-á vislumbrar a possibilidade de adoção do instituto português da revisão periódica em terras brasileiras. Bonavides reflete sobre as semelhanças dessa evolução constitucional ao lecionar que:

A história Constitucional do Brasil e Portugal nos consente assinalar aspectos impressionantes que certificam como os dois ordenamentos seguiram ideologicamente, em grande parte, a mesma trajectória, com raízes porquanto em idênticos valores e em semelhantes instituições.<sup>213</sup>

Corroborando o pensamento anterior, Ferreira Filho aduz:

É a nação brasileira um prolongamento da gente lusitana – aí está o vínculo inafastável da origem – mas as circunstâncias da vida as levaram a caminhos separados e vicissitudes diferentes, até que de novo seus caminhos as trouxeram a um rumo semelhante, em que mutuamente se apoiam e se respaldam.<sup>214</sup>

Nascem simultaneamente o constitucionalismo Português e o Brasileiro, inicialmente, no Brasil, com o movimento revolucionário de Pernambuco em 1817; em Portugal, nasce com a conspiração liberal de Gomes Freire de

---

<sup>213</sup> BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo luso-brasileiro: influxos recíprocos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p.19.

<sup>214</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 55.

Andrade.<sup>215</sup> Os dois protestos foram igualmente derrotados, contudo seus valores retornaram banhando-se em fontes similares.

No território português, a revolução de 1820 e a reunião das Cortes Constituintes culminaram na Constituição de 1822, discutida e votada simultaneamente por Deputados do Brasil e de Portugal, embora não tenha vigorado no Brasil, visto que foi aprovada em 23 de setembro de 1822, data posterior à independência do Brasil, em 7 de setembro no mesmo ano.

Outorgada por D. Pedro I em 1824, a Constituição do Brasil serviu de base para a Carta Constitucional portuguesa de 1826,<sup>216</sup> contando apenas com ajustes que adequavam o texto da Carta brasileira aos moldes da tradição portuguesa: “a semelhança entre as duas Constituições é, com efeito, pronunciada. E, inclusive nas peculiaridades, ambas consagram, seguindo as famosas lições de Constant, um poder moderador”.<sup>217</sup>

As duas nações foram outorgadas por D. Pedro I, a Constituição do Império de 1824 (Brasil) e a Carta Constitucional de 1826 (Portugal), Cartas gêmeas.<sup>218</sup> A Carta brasileira de 1824 tratava-se de uma Constituição semirrígida, como previa o art. 178<sup>o219</sup>, isso quer dizer que, em sua parte flexível, poderia ser modificada pela lei ordinária e, em sua parte rígida, poderia ser modificada por procedimento especial. Passível de reforma constitucional, possuía procedimento complexo, estabelecido nos artigos 174<sup>o</sup> a 177<sup>o220</sup>,

---

<sup>215</sup> BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo luso-brasileiro: influxos recíprocos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p.19-20.

<sup>216</sup> Neste sentido, Bonavides afirma: “alguns episódios cujo alcance patenteia quanto se achava entrelaçado o constitucionalismo brasileiro com o de Portugal nos anos mesmo que antecederam a outorga da nossa primeira Constituição – a de 1824, aquela que, com ligeiras alterações, se converteu, pela outorga do mesmo Imperador, no mais celebre texto constitucional do liberalismo luso. O império podia rejubilar-se assim de haver inspirado Portugal uma Constituição – a Carta de 1826 [...]” (BONAVIDES, op. cit., p. 23.)

<sup>217</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 56.

<sup>218</sup> OLIVEIRA TORRES, João Camillo de. As origens da Carta Portuguesa. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v.6, n.3, p. 21-28, jul-set. 1972. p. 22 et seq.

<sup>219</sup> “Art. 178. É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais dos Cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, pôde ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinarias” (BRASIL. Constituição (1924). **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 12 set. 2015).

<sup>220</sup> “Art. 174. Se passados quatro annos, 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.

prevendo limitação temporal, impondo o decurso de quatro anos após jurada a Constituição, para que fosse possível dar início ao processo de reforma. Posta em prática uma única vez, em 12 de agosto de 1834, a reforma constitucional alterou substancialmente a Carta Brasileira de 1824, sendo nomeada a referida emenda de Ato Adicional.

A constituição do Brasil de 1891 teve forte influência sobre a Constituição portuguesa de 1826, sobretudo pelas semelhantes condições políticas após a queda do Império.<sup>221</sup> Dentre as inspirações retiradas da Lei Maior brasileira, estão a previsão da fiscalização judicial do controle das leis, o *habeas corpus*, o regime do estado de sítio e a cláusula aberta dos direitos fundamentais.<sup>222</sup>

Estabelecido no artigo 90<sup>o223</sup> da Constituição de 1891, o processo de reforma constitucional no Brasil dava-se por iniciativa do Congresso Nacional

Art. 175. A proposição será lida por tres vezes com intervallos de seis dias de uma á 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 fórma ordinaria; e na qual se ordenará aos Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, que nas Procurações lhes confirmam 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” (BRASIL. Constituição (1924). **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 12 set. 2015).

<sup>221</sup> Aduz Bonavides que as nações optaram por linhagens republicanas diversas, enquanto no Brasil o federalismo se moldava aos mecanismos das instituições do modelo americano da Constituição da Filadélfia, a Constituição republicana de Portugal manteve-se fiel às estruturas de um Estado unitário, seguindo o constitucionalismo republicano da França e da Espanha. (BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo luso-brasileiro: influxos recíprocos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 46-48).

<sup>222</sup> TORRALBA, Lino. Limites da revisão Constitucional: uma perspectiva Luso-Brasileira. **Themis: revista da faculdade de Direito da UNL**, Lisboa, ano 2, n. 3, p. 201-251, 2001. p. 213-215.

<sup>223</sup> “Art 90 - A Constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembléias dos Estados.

§ 1º - Considerar-se-á proposta a reforma, quando, sendo apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, for aceita em três discussões, por dois terços dos votos em uma e em outra Câmara, ou quando for solicitada por dois terços dos Estados, no decurso de um ano, representado cada Estado pela maioria de votos de sua Assembléia.

§ 2º - Essa proposta dar-se-á por aprovada, se no ano seguinte o for, mediante três discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas Câmaras do Congresso.

§ 3º - A proposta aprovada publicar-se-á com as assinaturas dos Presidentes e Secretários das duas Câmaras, incorporar-se-á à Constituição, como parte integrante dela.

§ 4º - Não poderão ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado” (BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados**

ou das Assembleias dos Estados. Estabelecendo limites materiais expressos à reforma constitucional, disciplinando no art. 90º, § 4º que não poderiam ser objeto de deliberação as matérias que versassem sobre a abolição da forma republicano-federativa ou sobre a igualdade da representação dos Estados no Senado. Sobre a Constituição da Primeira República, Horta infere:

Recebeu única revisão constitucional em 1926, para introduzir no texto clássico do constitucionalismo brasileiro as emendas decorrentes da reforma promovida no quadriênio do presidente *Artur Bernardes*.<sup>224</sup>

Ante ao movimento de 1930 no Brasil, surge a Constituição de 1934, antagonica entre as ideias liberais e as tendências intervencionistas. A nova Constituição do Brasil encontrou na Constituição de Portugal de 1933 inspiração para inclusão de dispositivos intervencionistas, como, por exemplo, atribuir ao Presidente da República poderes para dissolver a Câmara dos Deputados e para a confecção de decretos-leis.<sup>225</sup>

A Carta Política de 1934 inovou também no âmbito da reforma constitucional ao distinguir as expressões, ‘emenda constitucional’ e ‘revisão constitucional’, referindo-se a esta distinção nos aspectos que versam sobre a matéria e o procedimento adotado<sup>226</sup>. Prevista no artigo 178<sup>o227</sup>, a revisão seria

**Unidos Do Brasil.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015).

<sup>224</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. rev. e atual por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 26.

<sup>225</sup> TORGAL, Lino. Limites da revisão Constitucional: uma perspectiva Luso-Brasileira. **Themis: revista da faculdade de Direito da UNL**, Lisboa, ano 2, n. 3, p. 201-251, 2001. p. 214-215; BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 320-326;

<sup>226</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 150.

<sup>227</sup> “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, no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma das unidades federativas pela maioria da Assembléia 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.

destinada às alterações de normas que versam sobre: a estrutura política do Estado, a organização ou a competência dos poderes da soberania, a Declaração de Direitos, bem como o próprio artigo 178º, cujo procedimento foi estabelecido pelo § 2º do respectivo dispositivo legal. A proposta de revisão exigia, quanto à iniciativa, o apoio de 2/5 da câmara dos deputados ou do senado federal, ou poderia ser submetida a esses órgãos após aprovação de 2/3 das assembleias legislativas. A sua aprovação exigia três deliberações e votações em duas sessões na forma preestabelecida, com maioria absoluta de votos.

Disciplinada no mesmo artigo, a emenda constitucional tratava dos temas que não estivessem expressamente abrigados pelo procedimento de revisão. Estabelecia a iniciativa de, no mínimo, 1/4 dos membros das Câmaras dos Deputados ou Senado federal, ou por mais da metade dos Estados, no interregno de dois anos, manifestando-se cada Estado membro pela maioria de suas Assembleias Legislativas. Sua aprovação dependeria de duas deliberações por maioria absoluta, em dois anos consecutivos, ou de uma maioria de 2/3 em duas deliberações.

Os limites formais da reforma constitucional encontravam-se dispostos no § 4º e § 5º do artigo 178º da Carta de 1934, prevendo a impossibilidade de reformar a Constituição na vigência do estado de sítio e que não eram

---

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” (BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 23 set. 2015).

passíveis de deliberação, portanto, intangíveis, os projetos que versassem sobre matérias “tendentes a abolir”<sup>228</sup> a forma republicana federativa.

Na mesma linha, a Carta Política do Brasil de 1937<sup>229</sup>, que instaurou o regime autoritário, também teve como fonte a Constituição portuguesa de 1933, da qual Getúlio Vargas, então presidente, retirou inspiração corporativista.<sup>230</sup>

A quarta Constituição do Brasil estabeleceu expressamente os procedimentos de alteração constitucional e disciplinou o processo de reforma constitucional em seu artigo 174<sup>231</sup>. A iniciativa da emenda constitucional caberia ao Presidente da República ou pela Câmara dos Deputados, sendo a iniciativa por parte do Presidente uma inovação no ordenamento brasileiro.

Segundo Ferreira Filho<sup>232</sup>, é preciso notar nesta Carta Política que a origem das emendas constitucionais determinava o procedimento para a sua

<sup>228</sup> Observa-se neste ponto a inclusão da expressão “tendentes a abolir” mantida no texto da Constituição brasileira em vigor, como veremos adiante.

<sup>229</sup> “Lembrando que a Carta Brasileira de 1937 que tem um parentesco com a Constituição Portuguesa de 1933. De fato, aquela Constituição – que estabeleceu o Estado novo – obra de um golpe de Estado dado por Getúlio Vargas – é, como a portuguesa, de orientação corporativista. Sem dúvida o exemplo lusitano contribuiu para isso. Entretanto, deve-se reconhecer que sobre a Carta varguista mais pesou a influência do fascismo italiano” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro*. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 58).

<sup>230</sup> TORGAL, Lino. Limites da revisão Constitucional: uma perspectiva Luso-Brasileira. **Themis: revista da faculdade de Direito da UNL**, Lisboa, ano 2, n. 3, p. 201-251, 2001. p. 214-215.

<sup>231</sup> “Art 174 - A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados.

§ 1º - O projeto de iniciativa do Presidente da República será votado em bloco por maioria ordinária de votos da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, sem modificações ou com as propostas pelo Presidente da República, ou que tiverem a sua aquiescência, se sugeridas por qualquer das Câmaras.

§ 2º - O projeto de emenda, modificação ou reforma da Constituição de iniciativa da Câmara dos Deputados, exige para ser aprovado, o voto da maioria dos membros de uma e outra Câmara.

§ 3º - O projeto de emenda, modificação ou reforma da Constituição, quando de iniciativa da Câmara dos Deputados, uma vez aprovado mediante o voto da maioria dos membros de uma e outra Câmara, será enviado ao Presidente da República. Este, dentro do prazo de trinta dias, poderá devolver à Câmara dos Deputados o projeto, pedindo que o mesmo seja submetido a nova tramitação por ambas as Câmaras. A nova tramitação só poderá efetuar-se no curso da legislatura seguinte.

§ 4º - No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro em trinta dias, resolver que um ou outro projeto seja submetido ao plebiscito nacional. O plebiscito realizar-se-á noventa dias depois de publicada a resolução presidencial. O projeto só se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito” (BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 23 set. 2015).

<sup>232</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 151.

aprovação, uma vez que o projeto de emenda, por iniciativa do Presidente da República, deveria ser votado em bloco pelas duas Câmaras do Congresso e exigia a maioria simples dos votos para ser aprovado. Por outro lado, o projeto de emenda que tivesse iniciativa da Câmara seguiria o mesmo procedimento adotado quando tivesse a anuência do Presidente da República, entretanto, caso o projeto de emenda não obtivesse a anuência do Presidente, exigiria votação por maioria absoluta das duas Câmaras e ainda seria enviado ao Presidente da República para sanção.

O Presidente poderia, ainda, devolver o projeto da câmara para nova tramitação em ambas as Câmaras, no curso da legislatura seguinte. No caso de rejeição de projeto de iniciativa do Presidente da República, este poderia submeter seu projeto de emenda constitucional a plebiscito nacional, sendo aprovado por maioria nacional.<sup>233</sup>

Na quinta Constituição do Brasil (1946), a reforma constitucional estava prevista no artigo 217<sup>o</sup>,<sup>234</sup> através do procedimento de emenda constitucional, pela iniciativa de 1/4 dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados membros, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria dos seus membros, no interregno de dois anos. O Ato Institucional nº 2, de 1965<sup>235</sup>, incluiu a

---

<sup>233</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 151-152.

<sup>234</sup> “Art 217 - A Constituição poderá ser emendada.

§ 1º - Considerar-se-á proposta a emenda, se for apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou por mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros.

§ 2º - Dar-se-á por aceita a emenda que for aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas.

§ 3º - Se a emenda obtiver numa das Câmaras, em duas discussões, o voto de dois terços dos seus membros, será logo submetida à outra; e, sendo nesta aprovada pelo mesmo trâmite e por igual maioria, dar-se-á por aceita.

§ 4º - A emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Publicada com a assinatura dos membros das duas Mesas, será anexada, com o respectivo número de ordem, ao texto da Constituição. (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1961)

§ 5º - Não se reformará a Constituição na vigência do estado de sítio.

§ 6º - Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República” (BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 16 out. 2015).

<sup>235</sup> “Art. 1º - A Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas emendas são mantidas com as modificações constantes deste Ato.

possibilidade da iniciativa de emenda constitucional ao Presidente da República.

Espelhada na Constituição de 1934, a Carta de 1946 tornava intangível a reforma constitucional na vigência do estado de sítio, e também não admitia como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República. Entre as diferenças, há a diminuição da rigidez para alteração constitucional e o fim da diferenciação entre reforma e emenda constitucional, como ocorria com a Lei Maior de 1934, tornando ambos os vocábulos sinônimos, como inferem Bonavides e Paes de Andrade:

Essa técnica tão singular da Constituição de 1934 que distinguia entre reforma e emenda, consoante um critério de conteúdo, estabelecendo para esse fim dois graus diversos de rigidez, conforme apontamos, era sem dúvida uma reminiscência republicana da originalidade do texto imperial naquele tocante. Mas não vingou na Constituição de 1946. Esta simplificou a corrida de obstáculos legislada pelos constituintes predecessores, fazendo assim recuar a rigidez anteriormente impetrante a um grau inferior no processo de alteração dos dispositivos constitucionais.<sup>236</sup>

As alterações Constitucionais no Brasil não ocorreram apenas através do processo de emendas, a Carta Política de 1946 conheceu a interrupção de suas normas pela ação dos atos institucionais, que, a partir de 9 de abril de 1964, invocaram o exercício do poder constituinte revolucionário e implementaram mudanças ao texto constitucional à revelia do procedimento determinado na Constituição.

Em 24 de janeiro de 1967, foi promulgada a Constituição do Brasil, passando a vigorar em 15 abril de 1967. Tratava-se de uma constituição

---

Art. 2º - A Constituição poderá ser emendada por iniciativa:

I - dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - das Assembléias Legislativas dos Estados.

§ 1º - Considerar-se-á proposta a emenda se for apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, por mensagem do Presidente da República, ou por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros.

§ 2º - Dar-se-á por aceita a emenda que for aprovada em dois turnos na mesma sessão legislativa, por maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 3º - Aprovada numa, a emenda será logo enviada à outra Câmara, para sua deliberação” (BRASIL. Ato Institucional (1965). **Ato Institucional nº 2, de 27 de Outubro de 1965.**

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm) >. Acesso em: 16 out. 2015).

<sup>236</sup> BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 423.



semiautoritária<sup>237</sup>, votada pelo Congresso, mas concebida pelo regime militar. A reforma constitucional foi disciplinada nos artigos 50º ao 52º<sup>238</sup>, sob a forma de emenda Constitucional, conferindo, em seu texto original, a iniciativa ao Presidente da República, aos membros da Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e às assembleias legislativas dos Estados.

A iniciativa de propositura foi modificada com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969<sup>239</sup>, que suprimiu a iniciativa das Assembleias Legislativas dos Estados para propor emendas constitucionais, modificou, ainda, a iniciativa por parte da câmara dos Deputados e do Senado, exigindo que a proposta deveria ser subscrita por um terço dos deputados ou senadores. Posteriormente, a Emenda nº 8, de 1977, definiu exigência cumulativa de 1/3 da Câmara dos Deputados e 1/3 do Senado Federal.<sup>240</sup>

Quanto à deliberação, a Emenda nº 1, de 1969, manteve o prazo de sessenta dias, tendo seu alargamento para 90 dias com a Emenda nº 8, de 1977<sup>241</sup>. Posteriormente, houve a supressão desta exigência com Emenda nº 22, de 1982<sup>242</sup>.

<sup>237</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 438.

<sup>238</sup> “Art. 50. A Constituição poderá ser emendada por proposta:

I - de membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de Assembleias Legislativas dos Estados.

§ 1º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República.

§ 2º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio.

§ 3º A proposta, quando apresentada à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, deverá ter a assinatura da quarta parte de seus membros.

§ 4º Será apresentada ao Senado Federal a proposta aceita por mais de metade das Assembleias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros.

Art. 51. Em qualquer dos casos do art. 50, itens I, II e III, a proposta será discutida e votada em reunião do Congresso Nacional, dentro, de sessenta dias a contar do seu recebimento ou apresentação, em duas sessões, e considerada aprovada quando obtiver em ambas as votações a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso.

Art. 52. A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem” (BRASIL. Constituição (1967).

**Constituição do Brasil**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 24 set. 2015).

<sup>239</sup> BRASIL. Emenda constitucional nº 1 (1969). **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro De 1969**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 16 out. 2015.

<sup>240</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 152.

<sup>241</sup> BRASIL. Emenda constitucional nº 8 (1977). **Emenda Constitucional nº 8, de 14 de Abril de 1977**. Disponível em:

A exigência de maioria absoluta de cada casa do congresso trazida pelo texto original foi modificada com a Emenda nº 1, de 1969, que a elevou para maioria de dois terços, tendo, em sequência, a Emenda nº 8, de 1977, restituído a maioria absoluta e posteriormente a Emenda nº 22, de 1982, novamente restabelecido a maioria de dois terços.<sup>243</sup>

A abertura democrática no Brasil, com a Constituição de 1988, recebeu forte contribuição da Carta Portuguesa de 1976, ambos os países passaram pela mudança de regime político<sup>244</sup>, qual seja, de um regime autoritário para um regime democrático. Para Ferreira Filho, “normal era que, dadas as circunstâncias, o constitucionalismo brasileiro procurasse inspiração na recente experiência portuguesa”.<sup>245</sup>

Um ponto de relevante influência da Constituição lusitana de 1976 diz respeito ao instituto da revisão constitucional, particularmente no que se refere à limitação temporal. Com exceção da Carta de 1924<sup>246</sup>, apenas a Constituição Brasileira de 1988<sup>247</sup> previu, no ordenamento jurídico, o reexame da constituição após o decurso de um período preestabelecido, conforme instituiu

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc08-77.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc08-77.htm)>. Acesso em: 17 out. 2015.

<sup>242</sup> BRASIL. Emenda constitucional nº 22 (1982). **Emenda Constitucional nº 22, de 29 de Junho de 1982**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc22-82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm)>. Acesso em: 17 out. 2015.

<sup>243</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 153.

<sup>244</sup> “Não é, com efeito, todos os dias que uma comunidade política adota um novo sistema constitucional, fixa um sentido para a ação do seu poder, assume um novo destino; é apenas em tempos de “viragem histórica”, em épocas de crise, em ocasiões privilegiadas irrepetíveis em que é possível ou imperativo escolher. E estas ocasiões não podem ser catalogadas a priori; somente podem ser apontados os seus resultados típicos – a formação de um Estado ex novo, a transformação da estrutura de um Estado, a mudança de um regime político” (MIRANDA, Jorge. Poder Constituinte. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, v. 1, p. 435-462, São Paulo: Revista dos Tribunais. Mai, 2011. p. 439).

<sup>245</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 60.

<sup>246</sup> “Art. 174. Se passados quatro annos, 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 deles” (BRASIL. Constituição (1924). **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 12 set. 2015).

<sup>247</sup> “Por outro lado, antes da Carta de 1988, nenhuma Constituição Brasileira havia previsto o seu reexame numa época determinada, ou transcorrido um período pré-determinado. A qualquer momento, portanto, poderia ser o texto modificado, desde que pelo procedimento para isso previsto, em cujo cerne sempre esteve a exigência de maioria qualificada (o mais de vezes o voto de 2/3 dos membros de cada Casa do Congresso nacional)” (FERREIRA FILHO, op. cit., p. 65).

o artigo 3º do ADCT, que estabeleceu a realização de uma revisão constitucional após o transcurso de cinco anos da promulgação da Constituição.

Segundo a lição de Ferreira Filho, “certamente, aí apontava inspiração haurida em Portugal, bem como a tomada de consciência da imperfeição do documento elaborado”<sup>248</sup>. Dias Correia escreve que a influência portuguesa sobre o artigo 3º da ADCT foi explícita, justificando que o constituinte determinou a revisão após cinco anos, porque teve em conta a experiência portuguesa, inspiração que foi expressamente assinalada nos debates a respeito do dispositivo.<sup>249</sup>

Outra inspiração no âmbito da alteração constitucional foram as limitações impostas à reforma constitucional. Em Portugal, a revisão constitucional encontra limites expressos no artigo 288º da CRP/76. No Brasil, o constituinte declarou intangíveis as matérias disciplinadas no artigo 60º, § 4º da CF/88. A grande diferença quanto às limitações nos ordenamentos suscitados está no tratamento dado a esses limites, como refere Ferreira Filho:

Ora, se os portugueses compreendem que essas limitações importam apenas numa dupla revisão, tanto que já suprimiram e modificaram muitas delas, no Brasil, certos Juristas desenvolveram um culto pela intocabilidade desses limites, em nome do poder constituinte originário. Sem dúvida, já exageraram, na medida em que o texto proíbe abolir (ou seja, extinguir) e lêem eles tocar (ou seja, modificar o regime).<sup>250</sup>

As similaridades da história constitucional lusitana e brasileira persistem nas constituições atuais, seja pela larga influência portuguesa no texto da Constituição brasileira de 1988<sup>251</sup>, seja pela genética similar, que deriva igualmente de processos de transição de regimes autoritários para o Estado Democrático de Direito, ainda que sob forma diversa nas duas nações. Na medida em que Portugal rompeu totalmente a ordem anterior, resultando num

<sup>248</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 66.

<sup>249</sup> CORRÊA, Oscar Dias. Breves observações sobre a influência da Constituição Portuguesa na Constituição Brasileira de 1988. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 74-75.

<sup>250</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 67.

<sup>251</sup> Cf. CORRÊA, op. cit., p. 71-88

processo revolucionário,<sup>252</sup> o Brasil adotou a mudança gradual de regime, que teve início dentro do governo militar, culminando em um processo de transição constitucional<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> BURNEAU, Thomas Charles. Constituição: o caso de Portugal. **Lua Nova**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 68-73, 1986. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451986000300012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000300012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 de Out. 2015. p. 68.

<sup>253</sup> Sobre este período de transição para a democracia, ver mais em: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O consenso e Constitucionalismo no Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002. p. 141.

## PARTE II – A REVISÃO CONSTITUCIONAL PORTUGUESA: UMA INSPIRAÇÃO AO BRASIL

### CAPÍTULO 1º - O INSTITUTO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL E A PERIODICIDADE NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976

#### 10 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

Promulgada em 02 de abril de 1976, a Constituição da República Portuguesa entrou em vigor em 25 de abril de 1976, elaborada sob forma de ato unilateral singular por uma assembleia constituinte eleita exclusivamente para exercer o poder constituinte originário, dissolvendo-se após a sua execução.

A Constituição portuguesa já sofreu o processo de revisão sete vezes desde a sua promulgação, todavia seu preâmbulo permanece inalterado<sup>254</sup>. Sua sistematização conta, inicialmente, com a exposição dos princípios fundamentais (art. 1º ao 10º) e, posteriormente, divide-se em quatro partes, quais sejam: Parte I, dispendo sobre os direitos e deveres fundamentais, (art. 12º ao 79º); Parte II, referindo-se à organização econômica (art. 80º ao 107º); Parte III, tratando da organização do poder político (art. 108º ao 276º); e Parte IV, disciplinando a garantia e revisão da Constituição, (art. 277º ao 289º), por fim, ficaram estabelecidas as disposições finais e transitórias (art. 290º ao 296º).<sup>255</sup>

A Constituição de 1976 traduz o período histórico de sua gênese,<sup>256</sup> ocorrido em meio a reabertura democrática após um longo período de regime autoritário, revelando-se uma constituição compromissória, preocupada com os direitos fundamentais, com a divisão de poderes e com os direitos trabalhistas

---

<sup>254</sup> “Preâmbulo que se mantém inalterado desde sua versão inicial da CPR, para essa explicação, avultando sobretudo razões de carácter histórico, não tendo hoje qualquer justificação enquanto elemento de interpretação” (GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 503).

<sup>255</sup> PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em:

<<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 18 de ago. de 2015.

<sup>256</sup> “A Constituição atual é a mais complexa de todas as Constituições portuguesas – por receber os efeitos do denso e heterogêneo processo político do tempo de sua formação, por aglutinar contributos de partidos e forças sociais em lutas, por beber em diversas internacionais ideologias e por reflectir a anterior experiência constitucional do País” (MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. Coimbra: Coimbra, 2005. p. 11)

e sociais. Rompendo com a ordem constitucional anterior<sup>257</sup>, seu texto explicita enfaticamente a sua opção pela democracia, retratando perfeitamente a necessidade de afirmação da nova ordem constitucional instaurada.

A Carta pós-revolucionária goza da originalidade trazida pelas peculiaridades de sua confecção, mas também apresenta inspiração em fontes constitucionais estrangeiras, como a Lei Fundamental de Bonn, de 1949, que inspirou a adoção da aplicabilidade direta dos direitos, liberdades e garantias, a concepção de um núcleo fundamental de direitos. Também foi influenciada pela Constituição Italiana de 1948, nas áreas dos direitos sociais, laborais e econômicos.<sup>258</sup>

Marcada pela democracia representativa e pela liberdade política, a Carta portuguesa, contraditoriamente, manteve em seu texto, até a primeira revisão constitucional de 1982, o Conselho de Revolução, juntamente com um órgão de soberania composto por militares.<sup>259</sup> Tal incompatibilidade era visível, em especial, na organização política, ao posicionar o Conselho da Revolução ao lado do Presidente, Governo, Assembleia e Tribunais.<sup>260</sup>

Sinteticamente, Fiuza descreve algumas das principais características da Constituição lusitana, iniciando por sua origem dogmática, em virtude de ter sido elaborada pelos verdadeiros representantes do povo. Sua forma orgânica compila todos seus preceitos em um único texto, sua extensão analítica, pela profusão de seus dispositivos, possui sistematização didática com caráter pedagógico, que, além de legislar, define e ensina. É rígida quanto à revisão, porque exige um procedimento legislativo especial para sua reforma, diverso das demais leis pátrias.<sup>261</sup>

---

<sup>257</sup> “Neste sentido, existirá uma relação de descontinuidade quando uma nova constituição adquiriu efectividade e validade num determinado espaço jurídico sem que para tal se tenham observado os preceitos reguladores de alteração ou revisão da constituição vigente que, assim, deixa de ser, por sua vez, válida e efectiva no mesmo espaço jurídico” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p.195-196).

<sup>258</sup> v. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 357; GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011. p. 507.

<sup>259</sup> Sobre o tema v. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. Coimbra: Coimbra, 2005. p. 12 et seq.; Ver MIRANDA, op. cit., p. 366 et seq.; GOUVEIA, op. cit., p.510.

<sup>260</sup> GOUVEIA, op. cit., p.510.

<sup>261</sup> FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. **A revisão na constituição da república portuguesa**. *Ajuris*, Porto Alegre, v. 61, jul. 1994.p. 259-260.

Particularmente, quanto à sua organização unitextual, a compilação de todo o direito constitucional formal parece estar correlacionada à inexistência de emendas constitucionais, porque suas alterações são realizadas através do procedimento de revisão constitucional, e o resultado dessa revisão é inserido diretamente no texto constitucional. Outro motivo é a inexistência de outras leis que possuam força constitucional.<sup>262</sup>

Considerada programática, por estabelecer um programa de ações e de metas a serem realizadas através de normas dirigentes<sup>263</sup>, a Constituição de Portugal dispõe literalmente em seu texto<sup>264</sup> as tarefas fundamentais do estado, determinando, entre os deveres do estado, normas que apresentam um ideal a ser concretizado, como a proteção e valorização do patrimônio cultural do povo português, a defesa do uso e a promoção da difusão internacional da língua portuguesa, a defesa da natureza, entre tantas outras normas-tarefa<sup>265</sup> abarcadas no Texto Maior.

<sup>262</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 215.

<sup>263</sup> “[...] Constituição-dirigente. Esta seria Constituição que estabeleceria um plano para dirigir uma evolução política. Ao contrário da Constituição-balanço que refletiria o presente (o ser), a Constituição-programa anunciaria um ideal a ser concretizado. Esta Constituição-dirigente se caracteriza em consequência de normas programáticas [...] A ideia de Constituição-dirigente foi sobremodo encarecida por juristas de inspiração marxista, como o português Canotilho, que desejam prefigurar na Constituição a implantação progressiva de um Estado Socialista, primeiro, comunista, a final. Exemplo, a Constituição portuguesa de 1976” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. ed. ver e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 40).

<sup>264</sup> “À exemplo das normas dirigentes: “Artigo 9.º São tarefas fundamentais do Estado:

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;
- e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território;
- f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;
- h) Promover a igualdade entre homens e mulheres” (PORTUGAL. Constituição (1976).

**Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>265</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 217.

Outra peculiaridade da Constituição é o caráter compromissório<sup>266</sup> que traduz um pacto entre forças políticas e sociais, um compromisso histórico<sup>267</sup> de cooperação e convergência para a confecção da Carta Política que traduzisse os anseios do povo português.

A rigidez<sup>268</sup> da Constituição decorre do grau de dificuldade imposto para alteração de seu texto, frente àquele estabelecido para a modificação das demais normas,<sup>269</sup> qual seja, a imposição de um procedimento diferenciado de alteração constitucional, visando a garantir a identidade e a manutenção da estabilidade constitucional.

A questão da identidade da Constituição Portuguesa, para Chancerelle de Machete<sup>270</sup>, parece facilitada por tratar-se de uma constituição rígida com cláusula de perenidade, similar à constante no art. 79º, III, da Lei Fundamental de Bonn. O jurista esclarece que a preocupação de estabilizar o normativo constitucional e a necessidade de ressaltar a importância da lei fundamental, não a submetendo a processos de revogação e de substituição comum às demais leis, conduziram a instituição de diferentes, e mais exigentes, procedimentos legislativos de revisão. Entretanto, observa Canotilho:

A rigidez não é um entrave ao desenvolvimento constitucional, pois a Constituição pode ser revista sempre que a sua capacidade reflexiva para captar a realidade constitucional se mostre insuficiente.<sup>271</sup>

Em Portugal, a reforma constitucional está disciplinada no texto da Constituição através do procedimento de revisão constitucional. Diferente de outras alterações constitucionais, a revisão não busca implementar uma nova constituição, como se vê na revolução ou na transição constitucional. Sob o

---

<sup>266</sup>“Globalmente considerados os compromissos constitucionais possibilitaram um projeto constitucional que tem servido para resolver razoavelmente os problemas suscitados pelo pluralismo político, pela complexidade social e pela democracia conflitual” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 219).

<sup>267</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 354.

<sup>268</sup> “Rigidez é sinônimo de garantia contra mudanças constantes, frequentes e imprevistas ao sabor das maiorias legislativas transitórias” (CANOTILHO, op. cit., p. 216).

<sup>269</sup> SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 45.

<sup>270</sup> MACHETE Rui Chancerelle de. A identidade da Constituição de 1976 e as suas diversas revisões. **Revista da Faculdade de Direito da UNL**, Lisboa, Edição Especial, p. 63-68, 2006. p. 64.

<sup>271</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 216.



ponto de vista da existência de um poder constituinte, tanto a revolução como a transição constitucional<sup>272</sup> decorrem do poder constituinte dito originário, já a revisão se justifica no poder constituinte instituído, portanto, deve-se respeitar as limitações temporais, formais, circunstanciais e materiais impostas a sua atuação.<sup>273</sup>

A revisão constitucional se reveste da função de manter a Constituição apta a responder satisfatoriamente as modificações da realidade social. Essa difícil tarefa resulta na adaptação da constituição à realidade político-social, sem perder de vista, por óbvio, os princípios constitutivos da nação. Dessa forma, como ferramenta de adaptação social, a revisão serve como uma “válvula de segurança”<sup>274</sup>, visando a garantir a permanência do Constituição. Na medida em que a rigidez do texto constitucional impede qualquer alteração, é provável que o texto magno deixe de atender sua função de pacificação social e seja abruptamente alterado através de mecanismos de mudanças, tais como a revolução. Nesta seara, aduz Gouveia:

As funções que costumam ser dadas à revisão constitucional radicam no realismo que ela expressa na sempre difícil e, sobretudo, instável ligação do Direito Constitucional à realidade constitucional, pois que aquele corpo de normas e princípios deve constantemente reflectir a evolução da situação político-social, ao mesmo tempo que a deve também comandar. O resultado é uma solução de compromisso em que se admite, até certo ponto, a adaptação da Ordem Constitucional às modificações ocorridas na realidade constitucional, tornando a Constituição melhor afeiçoada a essa mesma realidade, sem nunca, porém se perverter a sua singularidade e que é constitutiva da sua ideia de Direito.<sup>275</sup>

Historicamente, o ordenamento constitucional português adota normas específicas sobre a revisão constitucional. Entre as características que se

---

<sup>272</sup> “Pode por vezes acontecer que o poder constituinte surja sob a veste de uma revisão constitucional – como sucede quase sempre em transição constitucional – e implique uma vicissitude constitucional total” (GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 654).

<sup>273</sup> “A revisão constitucional, através do correspondente poder de revisão, traduz na possibilidade de alteração da Ordem Constitucional originariamente estabelecida, mas apenas com um cunho secundário, porque limitado, quer em função das opções fundamentais que caracterizam o projecto de Direito que se tem em mãos, quer em função do escrito procedimento legislativo que para a respectiva produção se encontra estabelecido” (Ibidem, p. 654).

<sup>274</sup> Ibidem, p. 655

<sup>275</sup> Ibidem, p. 655.

repetem, está a decretação da revisão pelo parlamento, a intervenção do Rei ou Presidente para sancionar ou promulgar a lei de revisão.<sup>276</sup> A previsão de limitação temporal, logo, norma que estabelece um lapso temporal para a realização, ou não, de uma revisão constitucional, manteve-se igualmente presente no constitucionalismo português, contudo sob roupagens distintas.

Originalmente, a revisão constitucional esteve prevista no texto da Constituição portuguesa em dois momentos e procedimentos diferenciados. O primeiro, estabeleceu a primeira revisão, disciplinada no artigo 286º, do texto primitivo da CRP<sup>277</sup>, determinando que, somente na segunda Legislatura, após a entrada em vigor da Constituição, a Assembleia da República possuiria poderes de revisão constitucional, que, por sua vez, se esgotariam com a aprovação da lei de revisão. Determinou, ainda, para a primeira revisão, requisitos de aprovação diferenciados, impondo a maioria de dois terços dos Deputados presentes, devendo esta maioria superar a maioria absoluta dos Deputados em funções efetivas, não podendo o Presidente da República recusar-se a promulgá-la. O segundo, disciplinado igualmente no Texto Magno original, em seu artigo 287º<sup>278</sup>, determinou a forma e o procedimento para as revisões subsequentes. Atualmente a revisão constitucional está disciplinada nos artigos 284º à 289º, inseridos na Parte IV, Título II, “Da Revisão Constitucional”.

---

<sup>276</sup> “O Rei ou Presidente da República intervém no processo para promulgar ou para sancionar a lei ou acto de revisão, tenha ou não poder de não sancionar ou poder de veto” (MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 181).

<sup>277</sup> PORTUGAL. Constituição (1976 / texto original). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf>> Acesso em: 14 de nov. de 2015.

<sup>278</sup> PORTUGAL. Constituição (1976 / texto original). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf>>. Acesso em: 14 de nov. de 2015.

## 11 O PROCEDIMENTO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL: PERIODICIDADE REVISIONAL

A periodicidade quinquenal integra o processo de revisão constitucional ordinária, tal limitação temporal, de um lado, busca resguardar a permanência da Constituição para que seu texto não fique à mercê dos interesses das maiorias políticas no poder, e por outra via, fomenta a possibilidade de reformar a Constituição sem a necessidade de um jogo político de interesses, porque, decorrido o prazo quinquenal, qualquer dos deputados pode apresentar um projeto de revisão constitucional, que deve ser analisado e discutido pela Assembleia da República propiciando o debate e as reformas necessárias para a evolução das instituições do Estado.

Para compreender a importância do instituto da revisão constitucional no regramento Magno lusitano, em especial, da periodicidade revisional adotada, entendemos salutar utilizar a sistemática seguida pela própria Carta portuguesa, pois o estudo global do procedimento de revisão permite uma visão mais ampla do contexto funcional da periodicidade na revisão constitucional lusitana.

Como referido anteriormente, o procedimento revisional está disposto atualmente na CPR do artigo 284º ao artigo 289º, inicialmente tratando da competência e do tempo de revisão.

O tempo de revisão, originalmente disposto no nº 1 do artigo 286º<sup>279</sup>, impôs a primeira limitação temporal ao processo de revisão, entretanto tratou exclusivamente da primeira revisão, prevista para uma única oportunidade durante a segunda legislatura após promulgação da Constituição de 1976, atribuindo à Assembleia da República os poderes para efetuar a revisão.

Deste modo, após esgotada a revisão constitucional inicial, esse limite temporal foi extinto, passando a vigorar o disposto no primitivo nº 1 do artigo 287º<sup>280</sup>, determinando que a Assembleia da República poderia desencadear o

---

<sup>279</sup> “ARTIGO 286º (Primeira revisão)

1. Na II Legislatura, a Assembleia da República tem poderes de revisão constitucional, que se esgotam com a aprovação da lei de revisão” (PORTUGAL. Constituição (1976 / texto original). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. de 2015).

<sup>280</sup> “ARTIGO 287º (Revisões subsequentes)

processo de revisão constitucional ordinário, decorridos cinco anos após a publicação de qualquer lei de revisão, mantendo, dessa forma, a tradição da periodicidade revisional instaurada em 1911, com a Constituição da Primeira República.

Atualmente, o tempo de revisão é disciplinado no nº 1 do artigo 284<sup>o281</sup>, estabelecendo a periodicidade quinquenal entre as revisões ordinárias, tendo sido, no entanto, o texto da norma modificado para o decurso de cinco anos após “a data da publicação da última lei de revisão”, no lugar do texto original que previa “a data da publicação de qualquer lei de revisão”.

Para compreender a diferença introduzida pela modificação do texto constitucional, impera entender a diferença entre a revisão ordinária e a revisão extraordinária.

Na revisão extraordinária, a Assembleia da República pode, a qualquer tempo, assumir os poderes de revisão, contando com a maioria de quatro quintos dos Deputados em funções efetivas, conforme preleciona o nº 2 do artigo 284<sup>o282</sup>. Originalmente prevista no nº 2 do artigo 287<sup>o283</sup>, a revisão extraordinária não sofreu maiores alterações, e, do seu texto, importa uma única alteração, qual seja: a extinção da condição de somente ser posta em prática após a efetivação da primeira revisão constitucional.

1. A Assembleia da República pode rever a Constituição decorridos cinco anos sobre a data da publicação de qualquer lei de revisão” (PORTUGAL. Constituição (1976/texto original).

**Constituição da República Portuguesa de 1976.** Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. de 2015).

<sup>281</sup> “Artigo 284.º Competência e tempo de revisão

1. A Assembleia da República pode rever a Constituição decorridos cinco anos sobre a data da publicação da última lei de revisão ordinária” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976.** Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>282</sup> “Artigo 284.º Competência e tempo de revisão

2. A Assembleia da República pode, contudo, assumir em qualquer momento poderes de revisão extraordinária por maioria de quatro quintos dos Deputados em efectividade de funções” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976.** Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>283</sup> “ARTIGO 287.º (Revisões subsequentes)

2. A Assembleia da República pode, contudo, assumir em qualquer momento, após a revisão prevista no artigo anterior, poderes de revisão constitucional por maioria de quatro quintos dos Deputados em efectividade de funções” (PORTUGAL. Constituição (1976/texto original).

**Constituição da República Portuguesa de 1976.** Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. de 2015).

Denota-se desse dispositivo, portanto, a preocupação do legislador português com a acomodação do texto constitucional, impondo, expressamente, medidas capazes de oferecer à constituição um tempo para amoldar-se à realidade política e social, sendo posta em prática antes que possa vir a ser alterada.

A iniciativa extraordinária compete exclusivamente aos deputados, que, para assumir os poderes de revisão, devem indicar em seus projetos as matérias específicas sobre as quais irá versar a revisão proposta. Neste particular, Canotilho e Vital Moreira justificam a necessidade da especificação da matéria que será tratada na revisão extraordinária, inferindo que:

A razão de ser da revisão constitucional assim o exige, pois não é lógico considerar inadiável e imprescindível uma revisão constitucional sem uma definição das matérias carecidas dela.<sup>284</sup>

Os poderes conferidos para a revisão constitucional extraordinária devem ser exercidos exclusivamente pela Assembleia Constituinte que assumiu tais poderes. Quanto ao prazo para apresentação de projetos, não existe uma determinação expressa na Lei Maior, entretanto a doutrina majoritária<sup>285</sup> entende pela utilização do prazo de trinta dias estabelecido no procedimento de revisão ordinária (art. 285º, nº 2 CPR).

Ao abordar o tema da revisão extraordinária, Canotilho e Vital Moreira entendem que “trata-se de uma válvula de segurança para permitir antecipar a revisão, desde que esta se torne imprescindível e inadiável; daí a exigência da maioria especialmente qualificada”<sup>286</sup>.

Após a terceira revisão da Carta de 1976, efetuada em 1992, em sentido oposto ao estabelecido anteriormente, a revisão extraordinária passou a não interromper a contagem do quinquênio iniciado com a revisão ordinária anterior, tornando-se totalmente independente das revisões ordinárias quanto à contagem do prazo quinquenal.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. ver. e ampl. Coimbra: Coimbra, 1985. vol. 2, p. 557.

<sup>285</sup> Cf. *Ibid.*, p. 557 et seq.; MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 186.

<sup>286</sup> CANOTILHO; MOREIRA, op. cit., p. 557.

<sup>287</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol. II, 4. ed. ver., reimp. Coimbra: Coimbra, 2014. p. 998.

Na revisão ordinária e periódica, a competência para assumir os poderes de revisão é igualmente da Assembleia Legislativa, uma vez que, no sistema legislativo unicameral português, os detentores da competência para efetuar a revisão constitucional são os deputados.<sup>288</sup> Importando este fato na “reserva absoluta da Assembleia no domínio da revisão constitucional”<sup>289</sup>.

A despeito da prerrogativa do Presidente da República para convocar extraordinariamente a Assembleia Legislativa no intuito de tratar de “assuntos específicos”<sup>290</sup>, entre esses assuntos, de acordo com os ensinamentos de Jorge Miranda<sup>291</sup>, não parece estar incluída a revisão constitucional. Neste mesmo sentir, escrevem Canotilho e Vital Moreira:

Este é um dos traços da especificidade da formação das leis de revisão constitucional (ou leis constitucionais, na terminologia da própria Lei Fundamental), face as demais leis (leis ordinárias, *hoc sensu*). Trata-se de sublinhar a competência exclusiva da AR quanto à revisão constitucional, não permitindo a iniciativa senão aos seus próprios membros (os deputados), que através dela representa todos os cidadãos portugueses (art. 147º).<sup>292</sup>

A revisão periódica é um procedimento facilitado em comparação com a revisão extraordinária, uma vez que, transcorrido o prazo quinquenal, qualquer deputado poderá apresentar um projeto de revisão constitucional, promovendo a discussão e o aprimoramento das instituições portuguesas.

É necessário, portanto, o decurso do prazo quinquenal após a última revisão ordinária para a realização de uma nova revisão, contudo, por si só, o transcurso do prazo não tem o poder de dar início ao processo de revisão constitucional.<sup>293</sup>

---

<sup>288</sup> FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. A revisão na Constituição da República Portuguesa. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 61, p. 259-267, jul. 1994. p. 260.

<sup>289</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 187.

<sup>290</sup> “Artigo 174.º Sessão legislativa, período de funcionamento e convocação  
4. A Assembleia pode ainda ser convocada extraordinariamente pelo Presidente da República para se ocupar de assuntos específicos” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em:  
<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>291</sup> MIRANDA, op. cit., p. 187.

<sup>292</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol. II, 4. ed. ver., reimp. Coimbra: Coimbra, 2014. p. 999.

<sup>293</sup> MIRANDA, op. cit., p. 186.

A revisão constitucional somente é desencadeada através de iniciativa<sup>294</sup> que se dá por meio da apresentação de um projeto de revisão pelos Deputados, sem exigir, para tanto, nenhuma resolução prévia ou deliberação da Assembleia da República sobre o começo do processo de revisão, ocorrendo automaticamente com a apresentação do projeto.

Todavia, para dar seguimento ao procedimento de revisão, devem ser observados determinados pressupostos, entre eles, o decurso do lapso temporal de cinco anos entre as revisões ordinárias. Nota-se, neste ponto, que a legislatura em Portugal tem duração de quatro anos<sup>295</sup>, e a revisão ordinária somente poderá ser efetuada após o decurso de cinco anos, isto quer dizer que não existe a possibilidade de uma mesma legislatura efetuar mais do que uma revisão ordinária. Outro pressuposto é a especificidade do projeto de alteração constitucional, que deve contemplar todas as alterações almejadas, não se admitindo os projetos que deixem de especificar e justificar todas as mudanças propostas. O projeto delimita o objeto da revisão proposta, sendo aprovadas apenas as alterações que tenham integrado o projeto de revisão.

Com a apresentação do projeto de revisão constitucional, inicia-se o prazo de trinta dias para a apresentação de outros projetos, conforme determina o artigo 285º, nº 2 da CRP. Tal determinação pretende impedir que o processo de revisão perdure indeterminadamente: “trata-se de evitar o prolongamento desnecessário da situação de insegurança inerente a todo o processo de revisão”<sup>296</sup>. A compilação da apresentação dos projetos de revisão

---

<sup>294</sup> “Artigo 285.º Iniciativa da revisão

1. A iniciativa da revisão compete aos Deputados.

2. Apresentado um projecto de revisão constitucional, quaisquer outros terão de ser apresentados no prazo de trinta dias” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>295</sup> “Artigo 171.º

Legislatura

1. A legislatura tem a duração de quatro sessões legislativas” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>296</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. ver. e ampl. Coimbra: Coimbra, 1985. p. 558.

em um curto espaço de tempo facilita, por certo, a discussão, integração e compreensão das propostas de alteração constitucional.<sup>297</sup>

O procedimento de alteração das normas constitucionais utiliza, subsidiariamente, quando não contrariar a sua natureza<sup>298</sup>, algumas regras do procedimento legislativo ordinário. Um exemplo<sup>299</sup> dessa prática é a possibilidade de, até o fim das discussões parlamentares, as comissões que se ocupam da revisão apresentarem textos de substituição, e dos Deputados apresentarem suas propostas de alteração aos projetos e textos de substituição referentes à revisão.

Porém, no caminho inverso das leis ordinárias, a participação do governo ou de entidades ligadas à matéria em discussão não é permitida, sequer admite-se a participação do governo próprio das regiões autônomas, reafirmando, de tal modo, a competência exclusiva dos deputados para a revisão, bem como a unidade estatal portuguesa.<sup>300</sup>

O procedimento da revisão constitucional conta apenas com uma discussão e votação na especialidade para cada alteração proposta, inexistindo uma votação global das leis de revisão. Nesse sentido, Canotilho e Moreira alertam que a Constituição fala em projetos de revisão constitucional, e não em projetos de lei de revisão constitucional.<sup>301</sup>

---

<sup>297</sup> FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. A revisão na Constituição da República Portuguesa. Revista da Ajuris, Porto Alegre, v. 61, p.259-267, jul. 1994. p.262; MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 188;

<sup>298</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. ver. e ampl. Coimbra: Coimbra, 1985. p. 558.

<sup>298</sup> Como exemplo trazemos o Artigo 167.º, nºs. 5 e 8 da CPR: “Artigo 167.º Iniciativa da lei e do referendo

<sup>299</sup> Como exemplo trazemos o Artigo 167º, nº 5 e nº 8 da CPR: “Artigo 167.º Iniciativa da lei e do referendo 5. Os projectos de lei, as propostas de lei do Governo e os projectos e propostas de referendo não votados na sessão legislativa em que tiverem sido apresentados não carecem de ser renovados na sessão legislativa seguinte, salvo termo da legislatura.

8. As comissões parlamentares podem apresentar textos de substituição, sem prejuízo dos projectos e das propostas de lei e de referendo a que se referem, quando não retirados” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**.

Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>300</sup> MIRANDA, op. cit., p. 189; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. ver. e ampl. Coimbra: Coimbra, 1985. p. 560-561.

<sup>301</sup> CANOTILHO; MOREIRA, op. cit., p. 560-561.



A aprovação das alterações à Constituição deve alcançar a maioria de dois terços dos Deputados em funções efetivas, conforme artigo 288º, nº 1<sup>302</sup> da CRP. Essa maioria é mantida desde o texto original de 1976, exposto no 287º, nº 3<sup>303</sup>. A exigência de aprovação por dois terços dos deputados em exercício efetivo de suas funções diferencia o processo de alteração constitucional daquele utilizado para as leis ordinárias, cuja aprovação se dá pela maioria simples, demonstrando a rigidez da norma constitucional ao dificultar o processo de reforma. Nos termos do artigo 170º<sup>304</sup> da CPR, o caráter de urgência poderá ser empregado ao procedimento de revisão constitucional a pedido de qualquer Deputado.

As discussões aventadas e levadas a votação somente podem ser feitas na especialidade, tais votações ocorrem no plenário, o que se justifica pela obtenção da maioria de dois terços dos Deputados em função efetiva, que somente poderia ser alcançada em plenário. Conforme esclarecem Canotilho e Moreira:

A maioria de 2/3 é necessária para a aprovação de *cada alteração*, o que significa que a votação da revisão constitucional é sempre feita *na especialidade*, é, em relação a cada alteração em concreto – e *pelo plenário* da AR, não podendo ser delegada numa comissão<sup>305</sup>.

Como já referido, as votações devem ocorrer somente na especificidade e relativamente a preceitos ou textos já abordados pela Constituição, ainda que na generalidade, isso porque a regra contida no artigo 286º da CPR refere-se a

---

<sup>302</sup> “Artigo 286º Aprovação e promulgação 1. As alterações da Constituição são aprovadas por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>303</sup> “ARTIGO 287º (Revisões subsequentes) 3. As alterações da Constituição previstas neste artigo terão de ser aprovadas por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções” (PORTUGAL. Constituição (1976 / texto original). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. de 2015).

<sup>304</sup> “Artigo 170º Processo de urgência 1. A Assembleia da República pode, por iniciativa de qualquer Deputado ou grupo parlamentar, ou do Governo, declarar a urgência do processamento de qualquer projecto ou proposta de lei ou de resolução” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>305</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. ver. e ampl. Coimbra: Coimbra, 1985. p. 560.

alterações na Constituição, como se pode observar no entendimento de Jorge Miranda:

A discussão dos projectos e a sua votação fazem-se sempre na especialidade, e só na especialidade – por referência aos preceitos (e às formulações) constitucionais em relação aos quais se proponham alterações, e só a *eles*, e por referência a um texto, já adoptado e vigente na generalidade, a Constituição; o art. 286º, inequivocamente, fala em <<alterações à Constituição>> nessa acepção.<sup>306</sup>

As disposições transitórias decorrentes da lei de revisão seguem o mesmo rito das leis de revisão, uma vez que integraram o conjunto de normas constitucionais. As alterações publicadas com a lei de revisão levam à preclusão do respectivo poder de revisão, que somente poderá voltar a ser exercido no caso de uma nova revisão ordinária após o decurso do prazo quinquenal, ressalvada a ocorrência de uma revisão extraordinária.<sup>307</sup>

No que tange à revisão extraordinária, caso os projetos de alteração da lei fundamental não sejam aprovados, ou até mesmo retirados, esgotam-se, da mesma forma, os poderes de revisão, uma vez que é necessário um resultado positivo para que seja concretizado o poder de revisão, perdendo, dessa forma, o sentido para o exercício do poder de rever a Constituição assumido pela Assembleia Legislativa.<sup>308</sup>

A formalização da revisão constitucional ocorre com a aprovação da lei de revisão, que irá inserir, dentre as normas constitucionais existentes, as modificações resultantes da revisão.<sup>309</sup> Conforme determina o nº 2 do artigo 286º da Lei Maior de Portugal, as alterações resultantes da revisão constitucional devem ser incluídas em uma única lei de revisão. O que importa no princípio da unicidade das leis de revisão é descrito por Canotilho e Moreira como “uma consequência directa da não repetibilidade do uso dos poderes de revisão, isto é, do esgotamento dos poderes de revisão com o seu uso por uma vez”.<sup>310</sup>

<sup>306</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 189.

<sup>307</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. ver. e ampl. Coimbra: Coimbra, 1985. p. 560; MIRANDA, op. cit., p. 190.

<sup>308</sup> MIRANDA, op. cit., p. 190.

<sup>309</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 655.

<sup>310</sup> CANOTILHO; MOREIRA, op. cit., p. 560.

Considerando a revisão em sua forma ordinária, quando há assunção de poderes pela Assembleia legislativa sem que exista a aprovação de alguma alteração à Constituição, e quando determinadas alterações não são aprovadas pela maioria de dois terços dos deputados em função efetiva, verifica-se a caducidade.<sup>311</sup> Por outro lado, ao tratarmos de revisão extraordinária, a caducidade dos projetos de revisão, ou a não aprovação das propostas pela a maioria exigida resulta, na preclusão dos poderes de revisão.<sup>312</sup>

Ao Presidente da República cabe a promulgação das leis de revisão, no entanto ele não pode se recusar a promulgá-la, não tendo, portanto, o poder de veto. O que é justificado em razão da competência exclusiva da Assembleia legislativa para a revisão, motivo pelo qual a lei de revisão não está adstrita ao veto presidencial. Outro motivo refere-se à especialidade na votação das alterações, pois, quando votadas uma a uma, não se pode admitir um veto genérico à lei de revisão.<sup>313</sup>

A promulgação do Presidente não é submetida à referenda ministerial.<sup>314</sup> O prazo para que o Presidente promulgue a lei de revisão não está fixado na regra constitucional, portanto, segundo entende Jorge Miranda, deve ser utilizado, por analogia, o art. 136º, nº 2<sup>315</sup> da CRP, que dispõe de um prazo de oito dias.

Aprovadas pela Assembleia Legislativa, as alterações advindas do processo de revisão serão reunidas em um único decreto de revisão, que, após

---

<sup>311</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 193.

<sup>312</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. ver. e ampl. Coimbra: Coimbra, 1985. p. 558-559.

<sup>313</sup> MIRANDA, op. cit., p.190; CANOTILHO; MOREIRA, op. cit., p. 560.

<sup>314</sup> “A promulgação não carece de referenda ministerial – desde que não há, na Constituição de 1976, um princípio geral de referenda (art. 140.º) e desde que resulta dos arts. 284.º e segs. A acentuação da reserva de competência da Assembleia, não cabe a interferência do Governo no processo de revisão” (MIRANDA, op. cit., p. 192).

<sup>315</sup> “Artigo 136º Promulgação e veto - 1. No prazo de vinte dias contados da recepção de qualquer decreto da Assembleia da República para ser promulgado como lei, ou da publicação da decisão do Tribunal Constitucional que não se pronuncie pela inconstitucionalidade de norma dele constante, deve o Presidente da República promulgá-lo ou exercer o direito de veto, solicitando nova apreciação do diploma em mensagem fundamentada.

2. Se a Assembleia da República confirmar o voto por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, o Presidente da República deverá promulgar o diploma no prazo de oito dias a contar da sua recepção. (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015.)

a promulgação, passa a figurar como lei constitucional. Por sua vez, o resultado dessa revisão integrar-se-á à Constituição, inserindo-se nos locais apropriados, contando com as devidas alterações, supressões e aditamentos pertinentes, como determina o artigo 287º n.º 1 e 2<sup>316</sup>, constituindo o novo texto constitucional. Primitivamente, essa norma que esteve prevista no artigo 289º da CPR, mantendo, entretanto, seu texto inalterado desde 1976.

A lei de revisão deve estabelecer expressamente as disposições alteradas, explicitando em seu texto as eliminações ou substituições a serem efetuadas. Deve indicar o local onde devem ser incluídos os aditamentos, considerando a ordem numérica dos artigos da Constituição. Neste particular, escreve Cristina Queiroz:

[...] por esta via, afirma-se, de forma clara, o postulado fundamental da “documentabilidade” e “carácter expressamente visível”, isto é, “cognoscível” de todo o procedimento de revisão ou alteração da Lei constitucional. Com esta disposição pretende-se, antes de mais, excluir as “rupturas” constitucionais.<sup>317</sup>

Canotilho e Vital Moreira, justificam a integração da lei de revisão ao texto da Constituição ao explicitarem que:

Excluem-se assim as *revisões tácitas* ou *revisões materiais* e afasta-se a técnica dos *aditamentos*, segundo a qual os artigos suplementares que constituem a emenda não fazem qualquer referência aos artigos da Constituição que visam alterar e, portanto, não são susceptíveis de serem inseridos no texto destas, a qual mantém o seu texto originário inalterado, embora com disposições materialmente revogadas ou alteradas. Contra isso, a Constituição exige a *integração* das alterações no texto originário, o qual vai sendo sucessivamente alterado por cada revisão constitucional. Cada lei de revisão constitucional é *consumida* no novo texto constitucional.<sup>318</sup>

<sup>316</sup> Artigo 287.º Novo texto da Constituição

1. As alterações da Constituição serão inseridas no lugar próprio, mediante as substituições, as supressões e os aditamentos necessários.

2. A Constituição, no seu novo texto, será publicada conjuntamente com a lei de revisão. (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**.

Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015.)

<sup>317</sup> QUEIROZ, Cristina. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 154.

<sup>318</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. ver. e ampl. Coimbra: Coimbra, 1985. p. 562.

As alterações advindas da revisão poderão ter efeitos diferentes frente ao Texto Magno. Gouveia<sup>319</sup> classifica os ditos efeitos em: “efeito revogatório”, quando cessa a vigência de uma norma constitucional existente; “efeito inovatório”, quando acrescenta um preceito constitucional inédito; “efeito modificatório”, quando modifica a interpretação ou aplicação de um preceito constitucional; e “efeito suspensivo”, quando uma norma ou preceito constitucional deixa de vigorar por um tempo determinado em razão da lei de revisão.

Quando apresentadas divergências entre o texto da lei de revisão e o texto que passou a integrar a Constituição, prevalece o texto da lei de revisão, sendo corrigido eventual erro cometido na transcrição e integração da lei de revisão na Constituição. O novo texto da Constituição, já adequado com as alterações provenientes da revisão constitucional levada a cabo, é publicado juntamente com a lei de revisão, como dispõe o nº 2 do artigo 287º da CPR. A publicação do novo texto da Constituição, constando as alterações introduzidas pela lei de revisão, não implica em novação global da constituição.<sup>320</sup>

Como se vê, a periodicidade revisional integra um complexo sistema de alteração formal da constituição, sua função estabilizadora e, ao mesmo tempo, permissiva, cria um ambiente propício à evolução institucional, porque, com o transcurso de cinco anos após a última revisão, possibilita a abertura de um novo debate, sem que haja a necessidade de um jogo de interesses políticos para a aprovação da iniciativa de um projeto de revisão, possibilitando a iniciativa por qualquer dos deputados, sem precisar do apoio dos demais. Tal debate fortalece a democracia e possibilita o aprimoramento institucional.

---

<sup>319</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 655.

<sup>320</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. ver. e ampl. Coimbra: Coimbra, 1985. p. 562.

## 12 OS LIMITES IMPOSTOS AO PODER DE REVISÃO: TEMPO DE REVISÃO, CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDADE E A DUPLA REVISÃO

O poder de revisar a Constituição é decorrente do poder constituinte originário, nesse sentido, não é raro que as constituições em seu texto acabem por limitar os poderes de revisão, impondo limites aos conteúdos que poderão, ou não, ser objetos de alteração na constituição. Historicamente<sup>321</sup>, as Constituições se importam em restringir o poder de alterar o texto constitucional, estabelecendo a imposição de limites materiais para atuação do poder constituinte instituído de acordo com o grau de rigidez ou flexibilidade<sup>322</sup> constitucional.

Os limites formais<sup>323</sup> determinam o procedimento a ser adotado para o exercício do poder de revisão. Dividindo-se em limites quanto ao titular do poder de revisão, estabelecido através dos artigos 284.º e 285.º da CPR, que determina a competência e a titularidade da assembleia legislativa para o exercício do poder de revisão. No artigo 286.º da Carta Portuguesa, encontram-se os limites formais relativos às maiorias deliberativas.

Os limites quanto à legitimidade do órgão com poder de revisão podem ser compreendidos, segundo Gomes Canotilho, como requisitos que visam a impedir que as maiorias parlamentares no poder assumam os poderes de revisão para moldar a constituição de acordo com seus interesses. Nesse sentido, está a previsão do interregno de 5 anos entre as revisões ordinárias, estabelecimento que determina que somente a II legislatura poderá assumir poderes para a primeira revisão à CPR, e a maioria agravada para as revisões extraordinárias, previstas no artigo 284.º CPR, associando-se a estes prazos a ideia de renovação do órgão legislativo.<sup>324</sup>

---

<sup>321</sup> Ver: MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 198 et seq.

<sup>322</sup> “Assim, demasiada rigidez pode levar à eclosão de revoluções. Demasiada flexibilidade pode conduzir a uma desestabilização da própria Constituição” (QUEIROZ, Cristina. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 2009, p. 155).

<sup>323</sup> A doutrina lusitana não é uníssona ao estabelecer as espécies de limites ao poder de revisão, utilizando nomeações diferentes entre si, diante disso, adotamos, para fins didáticos, a divisão nominal adotada por Gomes Canotilho para elencar os limites formais. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1057 et seq.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 1063.

Os limites temporais estão disciplinados, atualmente, no artigo 284º da CRP, impondo o decurso de um lapso temporal de cinco anos entre as revisões ordinárias - a periodicidade quinquenal -, já a revisão extraordinária pode ocorrer a qualquer tempo se preenchidos os requisitos da maioria deliberativa diferenciada.

Primitivamente, a Carta portuguesa impôs, no artigo 286º nº 1, uma limitação temporal diferenciada, exclusiva para a realização da primeira revisão, estabelecendo que “na II Legislatura, a Assembleia da República tem poderes de revisão constitucional, que se esgotam com a aprovação da lei de revisão”<sup>325</sup>. Como se vê, antes da II legislatura, após a promulgação da Lei Maior de 1976, não seria admitida nenhuma espécie de revisão constitucional.

Observa-se que os limites temporais, como o estabelecido ao art. 286º nº 1, servem como ferramenta de “solidificação da legalidade democrática”<sup>326</sup>. Isso quer dizer que eles são instituídos como meio de estabilização da Constituição, através da imposição de um lapso temporal suficiente para a consolidação e aceitação da norma constitucional, antes que esta venha a ser modificada prematuramente. A importância dessa barreira temporal, frente a momentos conturbados da realidade sócio-política de Portugal, é verificada pelo mestre lusitano, Vital Moreira:

Tal como terremotos verdadeiros e próprio, também os terremotos políticos como a revolução que se seguiu ao 25 de Abril 1974 exigem um período mais ou menos prolongado para que as instituições políticas possam alcançar um equilíbrio estável no novo “ambiente” sócio-político.<sup>327</sup>

Expressos no artigo 289º<sup>328</sup> da Constituição Portuguesa, os limites circunstanciais estabelecem que, em circunstâncias especiais de anormalidade

<sup>325</sup> ARTIGO 286º (Primeira revisão) - 1 (PORTUGAL. Constituição (1976 / texto original).

**Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. de 2015).

<sup>326</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1062.

<sup>327</sup> MOREIRA, Vital. Revisão e Revisões: a constituição ainda é a mesma? In: TELES, Miguel Galvão. **20 anos de constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 201.

<sup>328</sup> “Artigo 289.º Limites circunstanciais da revisão - Não pode ser praticado nenhum acto de revisão constitucional na vigência de estado de sítio ou de estado de emergência” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**.

Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

constitucional, como estado de sítio e estado de emergência, nenhum ato de revisão constitucional pode ser praticado. Justifica-se tal imposição, à medida que, em momentos de crise e incerteza, como já se verificou notavelmente na história<sup>329</sup>, as alterações constitucionais podem resultar em limitações de liberdade e abuso de poder, portanto a instabilidade institucional, gerada muitas vezes nesses momentos, pode levar a uma ruptura total da Constituição.

Os limites materiais encontram classificação apartada dos limites formais. Segundo Jorge Miranda, eles podem ser classificados de acordo com o objeto quanto à natureza e, no que diz respeito ao alcance das normas onde estão estabelecidos, podem, ainda, diferenciar-se entre limites expressos e diretos, expressos e indiretos, implícitos ou tácitos.<sup>330</sup>

Canotilho, por sua vez, caracteriza os limites materiais como expressos ou implícitos. Consistindo em limites materiais expressos aqueles disciplinados no próprio texto da Carta Maior, definindo-os como: “um leque de matérias, consideradas como o cerne material da ordem constitucional, e furtam essas matérias à disponibilidade do poder de revisão”<sup>331</sup>. Por outro lado, entende como limites implícitos ou tácitos aqueles que, mesmo não disciplinados no texto, são compreendidos no sentido da Carta Constitucional, inerentes ao seu fundamento. Continua Canotilho afirmando que:

Os limites materiais devem considerar-se garantias de determinados princípios, independentemente da sua concreta expressão constitucional, e não como garantias de cada princípio na formulação concreta que tem na Constituição.<sup>332</sup>

Neste aspecto, ensina Jorge Miranda:

Em inteiro rigor não deveriam qualificar-se de explícitos e implícitos. Todos os limites materiais deveriam ter-se, ao mesmo tempo, por explícitos e implícitos. Por explícitos, enquanto só podem agir efetivamente quando explicitados e cada revisão constitucional em concreto. Por implícitos, na medida em que o critério básico para os

---

<sup>329</sup> Exemplo histórico da Constituição de Weimar, na Alemanha.

<sup>330</sup> Ver mais em: MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 202-205.

<sup>331</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1064.

<sup>332</sup> Ibidem, p. 1064.



conhecer é o perscrutar do sistema constitucional como um todo. Nem sempre, porem tal coincidência se registra.<sup>333</sup>

No caso português, as limitações materiais expressas aparecem juntamente com o regramento que regulamenta a revisão constitucional, no artigo 288<sup>o334</sup> da CRP, estabelecendo, no corpo do texto da Constituição, os limites materiais ao poder de revisão.

Originalmente elencados no artigo 290<sup>o335</sup>, os limites materiais disciplinados na Carta lusitana sofreram alterações durante a revisão

<sup>333</sup> MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da Constituição**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 281.

<sup>334</sup> “Artigo 288º Limites materiais da revisão

As leis de revisão constitucional terão de respeitar:

- a) A independência nacional e a unidade do Estado;
  - b) A forma republicana de governo;
  - c) A separação das Igrejas do Estado;
  - d) Os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
  - e) Os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais;
  - f) A coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
  - g) A existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista;
  - h) O sufrágio universal, directo, secreto e periódico na designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional;
  - i) O pluralismo de expressão e organização política, incluindo partidos políticos, e o direito de oposição democrática;
  - j) A separação e a interdependência dos órgãos de soberania;
  - l) A fiscalização da constitucionalidade por acção ou por omissão de normas jurídicas;
  - m) A independência dos tribunais;
  - n) A autonomia das autarquias locais;
  - o) A autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira”
- (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**.

Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>335</sup> “ARTIGO 290º (Limites materiais da revisão)

As leis de revisão constitucional terão de respeitar:

- a) A independência nacional e a unidade do Estado;
- b) A forma republicana de governo;
- c) A separação das Igrejas do Estado;
- d) Os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
- e) Os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais;
- f) O princípio da apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos, bem como os recursos naturais, e a eliminação dos monopólios e dos latifúndios;
- g) A planificação democrática da economia;
- h) O sufrágio universal, directo, secreto e periódico na designação dos titulares electivos dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional;
- i) O pluralismo de expressão e organização política, incluindo partidos políticos, e o direito de oposição democrática;
- j) A participação das organizações populares de base no exercício do poder local;
- l) A separação e a interdependência dos órgãos de soberania;
- m) A fiscalização da constitucionalidade por acção ou por omissão de normas jurídicas;
- n) A independência dos tribunais;

constitucional de 1989, que alterou duas alíneas<sup>336</sup> e suprimiu outra<sup>337</sup>, a qual se referia à participação das organizações populares de base no exercício do poder local.<sup>338</sup>

Depreende-se, em face das alterações aventadas, que, em Portugal, as regras de proibição não têm sido consideradas imutáveis<sup>339</sup>, posto que, como se vê, a segunda revisão da Constituição realizada em 1989<sup>340</sup> acabou por alterar as regras que se dispunham sobre os limites materiais impostos ao poder revisor, constantes no texto originário da Constituição Portuguesa de 1976.<sup>341</sup>

Compreende-se, todavia, que os limites materiais disciplinados na Constituição Lusitana possuem a tarefa fundamental de conservar os princípios constituidores daquele texto, e não os preceitos. Neste sentido, Jorge Miranda leciona:

[...] garantir, em revisão, a intangibilidade de certos princípios – porque é de princípios que se trata, não de preceitos avulsos (os preceitos poderão eventualmente ser modificados, até para clarificação ou reforço de princípios, o contrário seria absurdo). Mesmo quando a Constituição proíbe a revisão de artigos sobre a revisão, são os princípios que visa defender, por ventura aparelhando um mecanismo mais complexo para o efeito. Uma coisa é a regra, prescritiva ou proibitiva (conforme se entenda) de limites; outra coisa os limites em si mesmos.<sup>342</sup>

---

o) A autonomia das autarquias locais;

p) A autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. (PORTUGAL. Constituição (1976 / texto original). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. de 2015).

<sup>336</sup> “f) O princípio da apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos, bem como os recursos naturais, e a eliminação dos monopólios e dos latifúndios; g) A planificação democrática da economia” (PORTUGAL. Constituição (1976 / texto original). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. de 2015).

<sup>337</sup> “j) A participação das organizações populares de base no exercício do poder local” (PORTUGAL. Constituição (1976 / texto original). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. de 2015).

<sup>338</sup> Sobre os limites materiais modificados na segunda revisão constitucional em 1989, ver: MOREIRA, Vital. A segunda revisão constitucional. **Revista de Direito Público**. Lisboa, ano 4, n. 7, p. 9-24, 1990, p. 20.

<sup>339</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>340</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 255.

<sup>341</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 202.

<sup>342</sup> “Os limites materiais ao poder de revisão constitucional estabelecem uma barreira ao legislador que reforma a Constituição. Uma barreira ou limitação de ‘conteúdo’ que este não deverá ultrapassar. O art. 288º da Constituição introduz no constitucionalismo nacional a

A imposição de limites ao conteúdo das revisões constitucionais, através das cláusulas de intangibilidade, serve como “barreiras de conteúdo” ao poder de revisar atribuído ao legislador. Neste ponto, pode-se vislumbrar a rigidez constitucional de acordo com a abrangência dos limites impostos ao poder revisor. Assim, na forma de limite ao legislador de revisão, a rigidez constitucional possui o papel de manutenção da ordem vigente na defesa de sua essência.

Entretanto, importa lembrar que os limites materiais se restringem apenas ao poder derivado do legislador de revisão, não se confundindo com o poder constituinte, que é irrestrito e não possui qualquer limitação de ordem material em razão de sua natureza inicial. Neste particular, entende Cristina Queiroz que as limitações materiais contidas na CRP devem ser interpretadas de forma restritiva, porque afetam diretamente o princípio da não vinculação do poder constituinte.<sup>343</sup>

As reformas constitucionais que não respeitam os limites dispostos no artigo 288º da CRP, ultrapassando as barreiras constitucionais impostas ao poder de revisão, podem ser declaradas inconstitucionais, portanto, nulas com efeito *ex tunc*, sendo que tal verificação de constitucionalidade é de competência do Tribunal Constitucional.

A doutrina portuguesa divide-se em três posicionamentos<sup>344</sup> ao tratar da tangibilidade das cláusulas que dispõe sobre os limites materiais impostos ao poder de revisão no texto constitucional.

O primeiro posicionamento doutrinário, a teoria da irrevisibilidade, compreende que somente o poder originário pode modificar ou eliminar as

---

problemática das chamadas ‘cláusulas de intangibilidade’. O seu conteúdo vale como ‘garantia de perpetuidade’” (QUEIROZ, Cristina. **Direito constitucional: as instituições do estado democrático e constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 154).

<sup>343</sup> QUEIROZ, op. cit., p. 156 et seq.

<sup>344</sup> Adotamos, neste trabalho, a nomenclatura utilizada por Jorge Barcelar Gouveia para as três posições adotadas pela doutrina lusitana ao tratar da modificabilidade das cláusulas que estabelecem a revisão constitucional, em especial, no que tange aos limites impostos ao poder de revisão. Sem importar, entretanto, na adoção da tese defendida pelo respeitável autor. (GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 659.)

cláusulas sobre a revisão constitucional.<sup>345</sup> Justifica-se, deste modo, no conceito de poder de revisão e no princípio da identidade da Constituição Material, considerando que os limites materiais são absolutos, não passíveis de alteração, somente podendo ser alterados pelo processo revolucionário, estando o poder de revisão sempre sujeito a estes limites.<sup>346</sup> Em defesa da teoria da irrevisibilidade, leciona Jorge Bacelar Gouveia, ao expor suas razões na defesa da intangibilidade das cláusulas que impõem limites materiais ao poder de revisão constitucional:

[...] na lógica do escrupuloso respeito pela vontade originária do poder constituinte: não se concebe que, tendo o poder constituinte construído um conjunto de disposições que se destinam a perdurar mais do que outros preceitos, venha o poder de revisão constitucional, por ele criado e admitido, a adular essa vontade inicial. A criatura jamais pode impor-se ao criador! [...] Claro que o problema assume outra magnitude a partir do momento em que se quer não apenas uma revisão constitucional, mas algo mais, como mudar radicalmente a Ordem Constitucional. Nessa hipótese, não havendo tecnicamente uma revisão constitucional, surgirá uma revolução constitucional.<sup>347</sup>

Conclui o autor, ao defender a tese a que se filia, por esclarecer que o poder originário sempre existe e a este poder é sempre permitido fazer uma nova Constituição, ressaltando que “importa é não confundir os nomes e assumir a ruptura da Ordem Constitucional, que vai ser substituída por outra”<sup>348</sup>.

O segundo posicionamento doutrinário, a teoria da revisibilidade, entende que as cláusulas de revisão constitucional não possuem prevalência frente aos demais preceitos constitucionais, assim o poder de revisão pode atuar igualmente sobre as cláusulas atinentes à revisão.<sup>349</sup> Tal posição doutrinária, de acordo com as palavras de Jorge Miranda, compreende que:

O poder constituinte de certo momento não é superior ao poder constituinte de momento posterior. Pelo contrário, deve aplicar-se a

---

<sup>345</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 659.

<sup>346</sup> MIRANDA, Jorge. Limites materiais de revisão. **Revista jurídica**, Lisboa. n. 13 e 14. p. 7-16. Jan e Jun, 1990, p.11.

<sup>347</sup> GOUVEIA, op. cit., p. 659.

<sup>348</sup> Ibid., p. 660.

<sup>349</sup> Ibid., p. 659.

regra geral da revogabilidade de normas anteriores por normas subsequentes.<sup>350</sup>

O posicionamento acima defende a impossibilidade da “vinculação de gerações futuras”<sup>351</sup>, historicamente defendida através da determinação insculpida no art. 28º da Constituição Francesa de 1793. Ao explicitar que uma geração não pode sujeitar as suas leis às gerações futuras, entende-se que o povo tem o direito de rever, reformar e modificar a sua Constituição, figurando tal possibilidade como um direito de autodeterminação das gerações.<sup>352</sup>

O terceiro posicionamento doutrinário, a teoria da dupla revisão ou revisibilidade faseada, preleciona que a modificação das matérias protegidas pelas cláusulas da revisão constitucional devem contar com um procedimento dividido em duas fases.<sup>353</sup> Esta teoria compreende que uma norma, ou cláusula de limite material, pode ser revista através de um processo de revisão constitucional, e que, a partir daí, o princípio que era garantido por esta norma pode vir a ser alterado através de um outro processo de revisão, tendo em vista que as cláusulas que impõem os limites materiais referem-se a princípios, e não a preceitos. Por conseguinte, sendo os princípios respeitados, não existe óbice à alteração dos preceitos.<sup>354</sup>

A teoria em questão é defendida por Jorge Miranda, que conceitua:

As cláusulas de limites realçam de novo a ideia de Direito, a estrutura fundamental aquilo que identifica a Constituição em sentido material subjacente à Constituição em sentido formal. Mas não podem impedir futuras alterações que atinjam tais limites, porque o poder constituinte é, por definição, soberano. O que obrigam é a dois processos, em tempos sucessivos, um para eliminar o limite da revisão e o outro para substituir a norma constitucional de fundo garantida através dele; o que obrigam é a tornar patente, a darem as modificações que

<sup>350</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 217.

<sup>351</sup> QUEIROZ, Cristina. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 154.

<sup>352</sup> “O Artigo 28.º/1 da Constituição Francesa de 1793 afirmava, de forma lapidar, que ‘uma geração não pode sujeitar às suas leis as gerações futuras’. Este ‘direito de autodeterminação das gerações’ marcou também a ideia de Estado de Thomas Jefferson, que, à época da Assembleia Nacional francesa, era Embaixador em Paris” (QUEIROZ, op. cit., p. 154).

<sup>353</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011. p. 659.

<sup>354</sup> MIRANDA, Jorge. Limites materiais de revisão. **Revista jurídica**, Lisboa. n. 13 e 14. p. 7-16. Jan e Jun, 1990, p. 14-15.

dificultam, que a Constituição em sentido material já não é a mesma.<sup>355</sup>

O doutrinador português justifica que os limites materiais são necessários e não podem ser violados ou removidos, sob pena de não estarem realizando uma revisão constitucional, e sim uma nova Constituição. Afirma, para tanto, que:

Uma coisa é remover os princípios que definem a Constituição em sentido material e que se traduzem em limites de revisão, outra coisa é remover ou alterar as disposições específicas do articulado constitucional que explicitam, num contexto histórico determinado, alguns desses limites.<sup>356</sup>

Para fundamentar o seu posicionamento, Jorge Miranda infere que a natureza dos preceitos elencados no artigo 288º da CPR é declarativa e não constitutiva, uma vez que essas normas declaram os limites materiais, não os criam, sendo sua função de garantia. Preleciona que tais preceitos se equiparam a quaisquer outras normas elencadas no texto Constitucional, sendo, portanto, obrigatória enquanto estiver em vigor. O autor entende, portanto, os preceitos elencados no artigo 288º como passíveis de revisão. Afirma, entretanto, que a sua alteração não significa a modificação dos limites materiais de revisão, pois o que pode afetar estes limites é a modificação dos princípios basilares da Constituição. Compreende que no caso da dupla revisão, no segundo processo de revisão, cumpridos os requisitos formais, os princípios estão sujeitos a sofrer modificações, contudo ressalta que, neste caso, já não se trata mais de uma revisão constitucional, mas sim de transição constitucional<sup>357</sup>, logo, de uma nova constituição.<sup>358</sup> Esclarece o defensor da teoria da dupla revisão:

---

<sup>355</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 223.

<sup>356</sup> Id. **Teoria do estado e da Constituição**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 279.

<sup>357</sup> “Se o princípio não for considerado de natureza primária ainda eventualmente poderá considerar estar-se diante de uma revisão; se o princípio for um princípio essencial estar-se-á a utilizar o processo de revisão para obter aquilo que chamei há pouco transição constitucional; ali haverá dupla revisão, aqui somente duplo processo de revisão. A dupla revisão não suscita dificuldades de maior. Já o duplo processo de revisão, como a transição constitucional, exige duas condições: não só o respeito das normas jurídicas, mas também a adesão da consciência jurídica, o reconhecimento, a legitimidade. O êxito ou não de um processo de transição tem de se estar num novo princípio de legitimidade que triunfe sobre o antigo. Senão, haverá apenas

Se forem eliminadas cláusulas de limites impróprios ou de segundo grau, como são elas que os constituem como limites, este acto, acarretará, porém, automaticamente, o desaparecimento dos respectivos limites, que, assim, em próxima revisão, já não terão de ser observados. É só, a este propósito, que pode falar-se em dupla revisão.

Os limites impostos à revisão constitucional figuram-se como garantidores da manutenção do núcleo fundamental e dos princípios basilares que formam a identidade da Constituição. Têm a função de explicitar os princípios da Constituição, evitando incertezas e distorções referentes ao texto Magno, defendendo, nesse contexto, a vontade do poder constituinte originário frente ao poder de revisão. Vislumbra-se que os limites são impostos ao poder revisor, que é o poder constituinte instituído, e não ao poder originário, que é, por definição, inicial e ilimitado, permanecendo sempre latente.

---

uma inconstitucionalidade material” (MIRANDA, Jorge. Limites materiais de revisão. **Revista jurídica**, Lisboa. n. 13 e 14. p. 7-16. Jan e Jun, 1990, p. 15).

<sup>358</sup> Id. **Teoria do estado e da Constituição**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 280-281.

### 13 OS PROCESSOS DE REVISÃO CONSTITUCIONAL DESENCADEADOS NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1976

Após um longo e conturbado processo de elaboração<sup>359</sup>, a primeira revisão constitucional foi publicada em 30 de setembro de 1982<sup>360</sup>, passando a vigorar trinta dias após a sua publicação. Através de uma comissão eventual criada pela Assembleia para proceder a sistematização e apreciação dos projetos apresentados, essa comissão passou a verificar, discutir e negociar as propostas de alteração, exercendo a função de comissão de redação da revisão constitucional. Ao todo, foram cinco projetos de revisão<sup>361</sup> de diversas vertentes políticas e com visões contraditórias sobre o alcance da revisão. Em particular, tal qual em 1975, na concepção da Constituição de 1976, houve grande divergência quanto à organização econômica, bem como quanto à organização política e a supressão do Conselho de Revolução.<sup>362</sup>

A revisão inicial da Constituição portuguesa concentrou-se principalmente na organização política, fiscalização da constitucionalidade dos atos jurídicos, na desmilitarização do projeto constitucional, na eliminação da narrativa emancipatória e pós-revolucionária, fortemente presentes no texto primitivo. Assim, o legislador da revisão retirou do Texto Maior as marcas emancipatórias, como o artigo 2º, que previa a transição para o socialismo; o

---

<sup>359</sup> “Se a Constituição trouxe a institucionalização política segundo um modelo idêntico ou análogo ao das democracias ocidentais, a sua entrada em vigor não significou o apaziguamento ou o consenso constitucional no País. Pelo contrário, desde o início, o debate à volta da Constituição de 1976 assumiu relevo inédito, por vezes excessivo e, em 1980, quase dramático. Nem isso surpreende a quem evoque o paralelo com outras épocas da nossa história contemporânea e, mais de perto, as vicissitudes e as atitudes políticas sucessivas que acompanharam a feitura da Constituição” (MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. Coimbra: Coimbra, 2005. p. 22).

<sup>360</sup> “Dotada de poderes de revisão constitucional a partir de 15 de outubro de 1980, a Assembleia da República viria a exercê-los através de um longo processo que se desenrolaria em 23 de abril de 1981 (data do primeiro projecto) e 12 de Agosto de 1982 (data da votação final global do decreto de revisão)” (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 380).

<sup>361</sup> “Projectos de revisão: nº 1/II, de Deputados da Acção social Democrata Independente; nº 2/II de Deputados do Partido Social Democrata do Centro Democrático Social e do Partido Popular Monárquico ( Aliança Democrática); nº 3/II, de deputados do partido Comunista Português; nº 4/II de Deputados do Partido Socialista, da Acção Social Democrata Independente e da União de Esquerda para a Democracia Socialista (Frente republicana e Socialista); nº 5/II, de Deputados do Movimento Democrático Português. O projecto nº 1/II seria retirado aquando da apresentação do projecto nº4/II” (Ibid., p. 380)

<sup>362</sup> Ibid., p. 380.



artigo 1º, que lecionava uma sociedade sem classes; e o artigo 10º, que tratava do processo revolucionário.<sup>363</sup>

Uma significativa alteração advinda da revisão de 1982 foi a extinção do Conselho de Revolução e do órgão de soberania composto por militares, claramente, herança da ruptura com o sistema autoritário anterior e traço da gênese pós-revolucionária da Constituição de 1976, que já não se justificava na democracia vigente em Portugal. Nas palavras de Gouveia:

Pode-se até dizer que esta revisão constitucional foi de *cariz essencialmente político-organizatório* e tornou-se sob a ótica da completa – e, porque não dizer, *verdadeira* - *democratização do sistema político português*, realmente decisiva, porquanto extinguiu o Conselho da Revolução, órgão de origem revolucionário-militar que era espúrio do sistema político democrático vigente.<sup>364</sup>

A desmilitarização da organização política, com a extinção do Conselho de Revolução, teve como consequência a reorganização das competências dos órgãos de soberania e a criação do Tribunal Constitucional.<sup>365</sup> A plena democratização das instituições políticas deu ao Estado português o “atestado de maioria”<sup>366</sup>, consolidando a democracia. Essa consolidação democrática, que implicou em redistribuição de competências, afetou, inclusive, o sistema de governo. Criou-se um Conselho de Estado de caráter consultivo, com a finalidade de auxiliar o Presidente da República. A Assembleia da República recuperou a competência para as questões militares, e houve a elaboração de um verdadeiro órgão judicial – o tribunal constitucional –, composto por juristas, para o controle da constitucionalidade.<sup>367</sup>

Eliminado o artigo 286º<sup>368</sup>, de cunho transitório, após a primeira revisão constitucional, o procedimento de revisão constitucional passou a observar

<sup>363</sup> Ver CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 208-209; GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 511-514; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 380-382.

<sup>364</sup> GOUVEIA, op. cit., p. 511-513.

<sup>365</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 209.

<sup>366</sup> GOUVEIA, op. cit., p. 513.

<sup>367</sup> MIRANDA, op. cit., p. 380-383; GOUVEIA, op. cit., p. 511-514.

<sup>368</sup> “ARTIGO 286.º (Primeira revisão) - 1. Na II Legislatura, a Assembleia da República tem poderes de revisão constitucional, que se esgotam com a aprovação da lei de revisão. 2. As alterações da Constituição terão de ser aprovadas por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, e o Presidente da República não poderá recusar a promulgação da lei de revisão”

outras regras de procedimento, como a exigência da maioria dos deputados efetivos em suas funções, a promulgação pelo Chefe de Estado e a periodicidade quinquenal.<sup>369</sup>

Em oito de julho de 1989, consumou-se a segunda revisão à Carta Portuguesa de 1976, dessa vez, prestando-se principalmente às questões econômicas. Com o ingresso de Portugal na Comunidade Econômica Europeia, em primeiro de janeiro de 1986, ficou evidente a necessidade de reformular a organização econômica.<sup>370</sup>

Aliando-se à ideia de que as alterações efetuadas pela revisão de 1982 não foram suficientes<sup>371</sup> para gerar estabilidade institucional e conduzir a nação ao crescimento econômico esperado, imediatamente após o decurso dos 5 anos de interregno previsto para a realização de uma nova revisão, foi desencadeado um novo processo de revisão constitucional, aberto no dia 17 de outubro de 1987, que perdurou até 01 de julho de 1989, tendo sido publicada a Lei de revisão no oitavo dia do referido mês. Foram apresentados dez projetos

---

(PORTUGAL. Constituição (1976 / texto original). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. de 2015).

<sup>369</sup> “ARTIGO 287.º (Revisões subsequentes)

1. A Assembleia da República pode rever a Constituição decorridos cinco anos sobre a data da publicação de qualquer lei de revisão.
2. A Assembleia da República pode, contudo, assumir em qualquer momento, após a revisão prevista no artigo anterior, poderes de revisão constitucional por maioria de quatro quintos dos Deputados em efectividade de funções.
3. As alterações da Constituição previstas neste artigo terão de ser aprovadas por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções.

ARTIGO 288.º (Processo de revisão)

1. A iniciativa da revisão compete aos Deputados.
2. Apresentado um projecto de revisão constitucional, quaisquer outros terão de ser apresentados no prazo de trinta dias.
3. As alterações da Constituição que forem aprovadas serão reunidas numa única lei de revisão.

ARTIGO 289.º (Novo texto da Constituição)

1. As alterações da Constituição serão inseridas no lugar próprio, mediante as substituições, as supressões e os aditamentos necessários.
  2. A Constituição, no seu novo texto, será publicada conjuntamente com a lei de revisão”
- (PORTUGAL. Constituição (1976 / texto original). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. 2015).

<sup>370</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 515.

<sup>371</sup> “De qualquer modo, num dos sectores do espectro partidário e em não poucas zonas da opinião pública persistiu a ideia de insuficiência das alterações efectuadas em 1982” (MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. Coimbra: Coimbra, 2005. p. 25).

de revisão<sup>372</sup>, com a conseqüente constituição de uma comissão eventual formada por 30 deputados, que conduziram os trabalhos da revisão constitucional.<sup>373</sup>

A segunda revisão versou sobre a supressão das menções ideológicas<sup>374</sup> e revolucionárias do momento constituinte que resistiram à revisão de 1982, suprimindo, ainda, a regra da irreversibilidade das nacionalizações efetuadas após 25 de abril de 1976. Aprofundou direitos fundamentais dos administrados<sup>375</sup>; reformulou parte dos atos legislativos, com a criação das leis orgânicas; introduziu, a nível nacional, o referendo político; e determinou a maioria de dois terços para modificações dos círculos eleitorais para eleição da Assembleia da República.<sup>376</sup> De forma mais abundante, tratou da organização econômica.<sup>377</sup>

É de sublinhar que a revisão de 1989 modificou os limites materiais impostos à revisão constitucional<sup>378</sup>, previstos no artigo 288º (anteriormente 290º), substituindo o princípio da apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais e eliminação dos monopólios e latifúndios (artigo 290º, alínea f), pela coexistência dos setores

<sup>372</sup> A íntegra das matérias apresentadas e debates parlamentares sobre os projetos da revisão constitucional de estão disponíveis em: <<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2rc/05>>. Acesso em: 10 de Jan. 2015.

<sup>373</sup> “Projecto de revisão constitucional n. 1/v, de Deputados do Centro Democrático Social; projecto n.º 2/v, de Deputados do Partido; projecto n.º 2/v, de Deputados do Partido Comunista Portugues; projecto n.º 3/v, de Deputados do Partido Socialista; projecto n.º 4/v, de Deputados do Partido Social Democrata; projecto n.º 5/v, de Deputados Sottomayor Cardia; projecto n.º 6/v, de Deputada Helena Roseta; projecto n.º 7/v, de Deputados do Partido Intervenção Democrática; projecto n.º 8/v, de Deputados do Partido “Os Verdes”; projecto n.º 9/v, de Deputados do Partido Renovador Democrático; projecto n.º 10/v, dos Deputados Carlos Lélis, Cecilia Catarino, Guilherme da Silva e Jaime Ramos” (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 388).

<sup>374</sup> “A revisão de 1989 consumou uma generalizada descarga ideológica, eliminando quase tudo o que restava das expressões e formulações ideologicamente mais marcadas que vinham desde a versão originária da Constituição” (MOREIRA, Vital. A segunda revisão constitucional. **Revista de Direito Público**. Lisboa, ano 4, n. 7, p. 9-24, 1990, p. 10).

<sup>375</sup> Sobre o tema, ver: RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. A eliminação do acto definitivo e executório na Revisão Constitucional de 1989. **Direito e Justiça**. Lisboa, v. 6, parte I, p. 365-400, 1992; e RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. A eliminação do acto definitivo e executório na Revisão Constitucional de 1989. **Direito e Justiça**. Lisboa, v. 7, parte II, p. 191-234, 1993; ALMEIDA, Mario Aroso de. Os direitos fundamentais dos administrados após a Revisão Constitucional de 1989. **Direito e Justiça**. Lisboa, v. 6, p. 287-326, 1992.

<sup>376</sup> MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. Coimbra: Coimbra, 2005. p. 24-25; v. MIRANDA, op. cit., p. 387.

<sup>377</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 515.

<sup>378</sup> Sobre o respeito aos limites materiais, ver: MOREIRA, Vital. A segunda revisão constitucional. **Revista de Direito Público**, Lisboa, ano 4, n. 7, p. 9-24, 1990, p. 20.

público, privado, cooperativo e social da propriedade e dos meios de produção (artigo 288º, alínea f). Igualmente, alterou a planificação democrática da economia (artigo 290º, alínea g), pela existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista (artigo 288º, alínea g). Por fim, excluiu o limite material que determinava a participação das organizações populares de base no exercício do poder local (originalmente art. 290º, alínea j).

A discussão doutrinária sobre a legitimidade das alterações dos limites materiais impostos à revisão constitucional perdura, entretanto, no que tange às alterações efetuadas na revisão de 1989. Entende Vital Moreira que “embora não seja fácil, não é impossível defender que as alterações em causa não transbordaram efetivamente o referido limite material de revisão”<sup>379</sup>. No mesmo sentido, Jorge Miranda escreve:

Na revisão Constitucional de 1989 pode-se dizer que todos os limites que constavam no texto inicial da Constituição do art. 290.º - agora 288.º - foram respeitados, salvo numa pequena parte e outro eventualmente.<sup>380</sup>

Por sua vez, Machete pondera que:

Os Limites Materiais do artigo 290.º em matéria de apropriação colectiva dos principais meios de produção, solos e recursos naturais, bem como a planificação da economia não foram violados porque já não vigoraram nem vinculavam. (...) Afigura-se que nem a revisão constitucional de 1989, nem o novo artigo 288.º violaram a Constituição de 1976.<sup>381</sup>

Com um posicionamento mais conservador sobre as alterações operadas, Canotilho afirma:

O nosso ‘bill de indemnidade’ é votado sobre reservas: introduziu-se encapuçadamente a distinção entre ‘limites materiais fortes’ e ‘limites materiais fracos’ e insinuou-se que os limites materiais são aqueles que as ‘maiorias de dois terços’ declararem como tais em cada momento de revisão.<sup>382</sup>

<sup>379</sup> MOREIRA, Vital. A segunda revisão constitucional. **Revista de Direito Público**, Lisboa, ano 4, n. 7, p. 9-24, 1990. p. 21.

<sup>380</sup> MIRANDA, Jorge. Painel Revisão Constitucional. **Revista jurídica**. Lisboa. n. 13 e 14. p. 249-255. Jan e Jun, 1990. p. 254.

<sup>381</sup> MACHETE, Rui Chancerelle de. Painel Revisão Constitucional. **Revista jurídica**, Lisboa. n. 13 e 14. p.261-262. Jan e Jun, 1990. p. 262.

<sup>382</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Painel Revisão Constitucional. **Revista jurídica**. Lisboa. n. 13 e 14. p.257-259. Jan e Jun, 1990, p. 258.

A terceira revisão da Carta Portuguesa, aprovada em 25 de novembro de 1992, foi consequência da adesão de Portugal ao tratado da União Europeia em 7 de fevereiro de 1992, em Maastricht.

Em decorrência de não ter transcorrido o prazo de cinco anos após a última revisão, adotou-se o procedimento de revisão extraordinária<sup>383</sup>, que contou com a aprovação de quatro quintos dos Deputados em função efetiva. Foram apresentados seis projetos, todos propondo um reduzido número de alterações<sup>384</sup> e versando sobre a integração de Portugal na comunidade europeia.

A revisão de 1992 tratou principalmente sobre a adequação necessária da norma Constitucional para a ratificação do tratado de Maastricht<sup>385</sup>. Neste teor, disserta Gouveia:

A revisão constitucional de 1992, pela específica ambiência em que surgiu, desempenhou, deste ponto de vista, um papel de relevo muito reduzido: limitou-se ao ajustamento do texto constitucional em face da incorporação daquele tratado europeu, modificações que se mostrariam, afinal, bem necessárias para definitivamente “comprometer” a Constituição de Portugal no ideal da construção europeia.<sup>386</sup>

Entre as alterações mais relevantes está a inclusão do nº 6 ao art. 7º<sup>387</sup> da CRP, introduzindo o princípio da subsidiariedade<sup>388</sup> e reciprocidade, e a

<sup>383</sup> Sobre a assunção de poderes na revisão de 1992, conferir: MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. O princípio da subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional. In: Miranda, Jorge. (Org.) **Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976**. v. II, Coimbra: Coimbra, 1997, p. 854

<sup>384</sup> MARTINS, op. cit., p. 858

<sup>385</sup> Sobre o tratado de Maastricht, a União Europeia e a Constituição de 1992. Cf. MIRANDA, Jorge. **Constituição e cidadania**. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 52 et seq.

<sup>386</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 517.

<sup>387</sup> “Artigo 7º Relações internacionais

6. Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).

<sup>388</sup> MARTINS, op. cit., p. 851-879.

alteração do artigo 105º da CRP, que tratava do Banco de Portugal para permitir eventual adoção de moeda única.

No âmbito da revisão constitucional, a revisão de 1992 também inovou ao alterar o dispositivo constitucional (artigo 284º), para distinguir de forma expressa a revisão constitucional ordinária, efetuada após o decurso de cinco anos da última revisão, da revisão constitucional extraordinária, que pode ser realizada a qualquer tempo, com a aprovação diferenciada de quatro quintos dos Deputados em exercício efetivo de suas funções.

A quarta revisão constitucional foi aprovada em 20 de setembro de 1997, entrando em vigor em 5 de outubro do mesmo ano. Ao contrário das revisões anteriores, a revisão de 1997 não teve um núcleo temático principal<sup>389</sup>. Foram propostos onze projetos de revisão, abrangendo 236 dos 298 artigos da Carta Constitucional<sup>390</sup>, segundo Gouveia, “é até curioso verificar que praticamente todos os domínios do texto constitucional não escaparam às alterações introduzidas por esta lei de revisão constitucional”<sup>391</sup>.

Entre muitas alterações trazidas, a Constituição lusitana, pela quarta revisão, inclui: novos direitos fundamentais; uma abrangente reforma do sistema político; o alargamento do voto aos portugueses emigrantes na eleição presidencial; o reforço do Tribunal Constitucional; e a desconstitucionalização do serviço militar.<sup>392</sup>

Durante a quarta revisão, não houve alteração dos procedimentos ou limites da revisão constitucional, entretanto foi suscitada discussão quanto à constitucionalidade dessa revisão, em razão da possibilidade de violação dos limites temporais impostos à revisão constitucional.<sup>393</sup>

---

<sup>389</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 519.

<sup>390</sup> Ver: MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 398.

<sup>391</sup> GOUVEIA, op. cit., p. 519.

<sup>392</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 213; GOUVEIA, op. cit., p. 521; MIRANDA, op. cit., p. 400.

<sup>393</sup> ARAÚJO, Antônio de. **A revisão constitucional de 1977: Um ensaio de história político-constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1999. p. 103-104.

A doutrina passou a discutir se houve, ou não, desrespeito aos limites temporais.<sup>394</sup> De um lado, juristas defendiam que uma revisão iniciada em 1996 era inconstitucional, pois a última revisão havia sido realizada em 1992, portanto, sem o decurso dos cinco anos previstos para a realização de uma nova revisão ordinária; por outro lado, havia o entendimento de que não ocorrera nenhuma transgressão ao limite temporal, uma vez que, tendo a revisão de 1992 alterado o art. 284º da CRP, diferenciando a revisão entre ordinária e extraordinária, definiu-se que a limitação temporal só faz sentido tratando-se de revisão ordinária.<sup>395</sup>

A quinta revisão Constitucional foi publicada em 12 de dezembro de 2001, tendo iniciado seus trabalhos em 04 de abril do mesmo ano. Utilizando-se mais uma vez de uma comissão eventual na forma de revisão extraordinária, ao contrário da terceira revisão (1992), que, igualmente, foi consequência de um tratado internacional, a quinta revisão não se limitou às matérias incluídas no tratado de Roma (17 de julho de 1998), qual seja, a constituição do Tribunal Penal Internacional. Nesse sentido, posiciona-se Canotilho:

Uma revisão que se pretendia extraordinária, destinada a resolver, de forma cirúrgica, os problemas suscitados pela ratificação do Tratado que criou o Tribunal em referência, rapidamente viu alargado o seu objeto.<sup>396</sup>

A revisão que se pretendia específica alargou suas margens e entrou em matérias como a proclamação do português como língua oficial. Em consonância com a legislação Brasileira, houve o alargamento dos direitos atribuídos aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com estatuto de igualdade; ainda, incluíram-se restrições à inviolabilidade do domicílio;

---

<sup>394</sup> “O processo agora prestes a concluir-se começou mal, por não terem sido respeitadas as regras relativas à sua abertura” (MIRANDA, Jorge. **Constituição e cidadania**. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 193)

<sup>395</sup> “Assim foi porque as revisões extraordinárias, dadas as suas características de decretação mais empenhativas e as respectivas motivações de exceção, manifestadamente fogem à lógica de ‘contenção’ do poder de revisão que explica este limite temporal, que só faz sentido, por conseguinte nas revisões constitucionais ordinárias” (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 523).

<sup>396</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 214.

admissibilidade de associação sindical por parte dos agentes de forças de segurança.

Com a expansão das matérias abarcadas na quinta revisão, a Constituição de 1976 pareceu extrapolar os limites da revisão extraordinária proposta. Segundo Canotilho, “transmuta-se a extraordinariedade da revisão em momentos de barganha de posições constitucionais, perturbando a distinção entre revisões ordinárias e extraordinárias”.<sup>397</sup>

Particularmente quanto à internacionalização da constituição penal, para as modificações alçadas no texto constitucional, utilizou-se “uma fórmula genérica”<sup>398</sup>, inserida no nº 7 do artigo 7º,<sup>399</sup> estabelecendo que Portugal poderá aceitar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional para a realização da justiça internacional, com respeito aos direitos humanos, nos termos do estatuto do tratado de Roma.

A sexta revisão constitucional, aprovada em 24 de julho de 2004 pela LC nº 1/2004, ocorrida após o decurso de 5 anos da última revisão ordinária, teve o primeiro projeto de revisão à Constituição apresentado em 16 de outubro de 2003, com a consequente assunção de poderes de revisão pela Assembleia Legislativa. Os trabalhos da revisão constitucional foram novamente dirigidos através de uma comissão eventual específica para este fim.

A sexta revisão à Constituição portuguesa pretendeu dar resposta a quatro temas relevantes: o aumento dos poderes das regiões autónomas, com o alargamento da autonomia político-administrativa das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, designadamente elastecendo os poderes das respectivas Assembleias Legislativas e eliminando o cargo de Ministro da República, para criar o cargo de Representante da República; o estabelecimento da relação do Direito Português com o Direito da União Europeia, com a alteração e

---

<sup>397</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 214

<sup>398</sup> MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. Coimbra: Coimbra, 2005. p. 28.

<sup>399</sup> “Artigo 7º Relações internacionais

7. Portugal pode, tendo em vista a realização de uma justiça internacional que promova o respeito pelos direitos da pessoa humana e dos povos, aceitar a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, nas condições de complementaridade e demais termos estabelecidos no Estatuto de Roma” (PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015).



elucidação das normas referentes às relações internacionais e ao direito internacional, como, por exemplo, a vigência dos tratados e normas da União Europeia no ordenamento jurídico interno português; a regulamentação da comunicação social; e a limitação da renovação dos cargos públicos em respeito ao princípio republicano. Além disso, versou<sup>400</sup> sobre o princípio da não discriminação face à orientação sexual.

Em um breve espaço de tempo, através de um processo de revisão constitucional extraordinário, novamente, a Assembleia da República assume os poderes de revisão para proceder à sétima revisão à Constituição de República Portuguesa.

Aprovada em 22 de junho de 2005 e formalizada através da LC nº 1/2005, de 12 de agosto do referido ano, a revisão constitucional (2005) teve como motivação permitir a ratificação do Tratado Constitucional Europeu, assinado em Roma, em 29 de outubro de 2004. A necessidade de revisar os dispositivos constitucionais em um curto espaço de tempo estava correlacionada ao prazo de 2 anos estabelecidos para a ratificação do Tratado Constitucional Europeu.<sup>401</sup>

A alteração constitucional trazida pela revisão de 2005 foi pontual, entretanto não foi unânime entre os deputados e partidos políticos. Inicialmente, acordou-se apenas que o referendo sobre o Tratado da Constituição Europeia deveria ser direto e coincidir com as próximas eleições autárquicas. Em um segundo momento, o Parlamento lusitano aprovou, definitivamente, a alteração constitucional prevendo a possibilidade de referendo popular direto para os próximos tratados comunitários, bem como para as suas revisões.<sup>402</sup>

O texto constitucional passou a disciplinar a utilização de referendo para a aprovação de tratados da união europeia, disciplinando este novo preceito constitucional entre as disposições transitórias no artigo 295º, que dispõe:

---

<sup>400</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011, p. 548.

<sup>401</sup> art. IV – 447º, nº 2 TCE

<sup>402</sup> GOUVEIA, loc. cit.

O disposto no n.º 3 do artigo 115.º não prejudica a possibilidade de convocação e de efectivação de referendo sobre a aprovação de tratado que vise a construção e aprofundamento da união europeia.<sup>403</sup>

Admite-se, assim, uma exceção ao princípio geral do Direito Referendário Português<sup>404</sup> de apenas aceitar a submissão de perguntas e não de articulados jurídicos.

A oitava Revisão Constitucional foi desencadeada em 16 de setembro de 2010, com a apresentação de um projeto de revisão. Sendo constituída uma comissão eventual específica para fins de revisão constitucional, foram apresentados, ao todo, dez projetos de revisão<sup>405</sup>. Entre os temas abordados, estiveram em pauta: o direito ao voto aos 16 anos e a discussão sobre a possibilidade de apresentar moção de censura construtiva.

Todavia, o processo de Revisão Constitucional foi interrompido pelas eleições antecipadas, vindo a caducar em 19 de junho de 2011 devido à dissolução da Assembleia da República e em consequência do Decreto do Presidente da República n.º 44-A/2011<sup>406</sup>, de 7 de abril de 2011.

A derradeira tentativa de revisão constitucional foi proposta em 26 de junho de 2014. A nona revisão constitucional, desencadeada pelo Projeto de

<sup>403</sup> PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**.

Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015.

<sup>404</sup> Sobre a utilização do referendo em Portugal ver: URBANO, Maria Bedita. Do grau zero do referendo ao referendo comunitário. In: TELES, Miguel Galvão. **20 anos de constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 259 et seq.

<sup>405</sup> “Projeto de Revisão Constitucional n.º 1/XI, apresentado pelo PSD; Projeto de Revisão Constitucional n.º 2/XI, apresentado pelo PCP; Projeto de Revisão Constitucional n.º 3/XI, apresentado pelo PEV; Projeto de Revisão Constitucional n.º 4/XI, apresentado pelo BE; Projeto de Revisão Constitucional n.º 5/XI, apresentado pelo CDS-PP; Projeto de Revisão Constitucional n.º 6/XI, apresentado pelos Deputados do PSD Guilherme Silva, Correia de Jesus, Vânia Jesus, e Hugo Velosa, Projeto de Revisão Constitucional n.º 7/XI, apresentado pelos Deputados do PSD Mota Amaral, Joaquim Ponte e Carlos Costa Neves; Projeto de Revisão Constitucional n.º 8/XI, apresentado pelo Deputado do PSD José Matos Correia; Projeto de Revisão Constitucional n.º 9/XI, apresentado pelo OS; Projeto de Revisão Constitucional n.º 10/XI, apresentado pelo Deputado do CDS-PP José Manuel Rodrigues” (Disponível em: <http://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/Revisao2011.aspx>. Acesso em: 12 de jan. 2016.)

<sup>406</sup> “O Presidente da República decreta, ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e o Conselho de Estado, nos termos dos artigos 133.º, alínea e), e 113.º, n.º 6, da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º É dissolvida a Assembleia da República.

Artigo 2.º É fixado o dia 5 de Junho de 2011 para a eleição dos Deputados à Assembleia da República” (PORTUGAL. Decreto do Presidente da República n.º 44-A/2011 de 7 de Abril.

**Diário da República**. Lisboa, 7 de abr. de 2011. Disponível em:

<<https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2011/04/06901/0000200002.pdf>> Acesso em: 12 de jan. de 2016).

Revisão Constitucional 1/XII<sup>407</sup>, de autoria dos deputados, Guilherme Silva (PSD), Cláudia Monteiro de Aguiar (PSD), Correia de Jesus (PSD), Hugo Velosa (PSD), recebeu o nome de “Autonomia Século XXI (Renovar Abril)”. Propõe, entre outras matérias, a implementação da possibilidade de Partidos Regionais e de candidaturas independentes às eleições legislativas, a fixação de um só mandato para o Presidente da República, a redução do número de deputados na Assembleia da República e nas Assembleias Legislativas, bem como a extinção do Tribunal Constitucional.

Em sequência, foi proposto o Projeto de Revisão Constitucional 2/XII<sup>408</sup>, de autoria do Deputado Rui Barreto (CDS-PP), nomeado de “Mais Autonomia – Melhor Democracia”, o qual propôs dez grandes alterações.<sup>409</sup> Ambos os

<sup>407</sup> PORTUGAL. **Assembleia da República**. Projecto De Revisão Constitucional N.º 1/XII. Palácio de São Bento, 25 de jun. de 2014. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d7663484a6a4d69315953556b755a47396a&fich=prc2-XII.doc&Inline=true>>. Acesso em: 12 de jan. de 2016.

<sup>408</sup> PORTUGAL. **Assembleia da República**. Projecto De Revisão Constitucional N.º 2/XII. Palácio de São Bento, 25 de jul. de 2014. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d7663484a6a4d69315953556b755a47396a&fich=prc2-XII.doc&Inline=true>>. Acesso em: 12 de jan. de 2016.

<sup>409</sup> Este projecto propõe dez grandes alterações: 1 – Extinção do cargo de Representante da República. Competências de regulação do sistema legislativo regional passam para o Presidente da República. 2 – Aumento dos poderes legislativos das Regiões Autónomas. 3- Alargamento das competências em matéria fiscal. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 3 4 – A necessidade dos Estatutos político-administrativos, da Lei das Finanças Regionais e das Leis eleitorais dos Açores e da Madeira terem de ser aprovadas por dois terços dos deputados nas respectivas Assembleias Legislativas e na Assembleia da República. 5 – Extensão do regime de incompatibilidades e impedimentos dos Deputados e Governo da República aos Deputados regionais e membros dos Governos das Regiões Autónomas. 6 – Limite de 3 mandatos para todos os cargos políticos executivos, eleitos ou nomeados. 7 – Possibilidade de açorianos e madeirenses residentes fora das Regiões, votarem e serem eleitos para as Assembleias Legislativas. 8 – A consagração de um novo princípio de garantia às Regiões Autónomas dos meios financeiros necessários a assegurar aos cidadãos nela residentes as mesmas prestações e serviços que o Estado assegura no restante território nacional, em especial no domínio da educação, da saúde e da segurança social, assegurado por um fundo de garantia de serviços públicos fundamentais; 9 – A alteração da designação dos Juizes do Tribunal Constitucional, dividindo essa responsabilidade pelo Presidente da República e pela Assembleia da República, devendo a escolha recair em juizes ou juristas de reconhecido mérito ou saber 10 – A introdução da apreciação preventiva de normas pelo Tribunal Constitucional poder incidir sobre a conformidade com os tratados da União Europeia e da União Económica e Monetária” (PORTUGAL. **Assembleia da República. Projecto De Revisão Constitucional N.º 2/XII**. Mais Autonomia – Melhor Democracia. Diário da República. Lisboa, 25 de jul. de 2014. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d7663484a6a4d69315953556b755a47396a&fich=prc2-XII.doc&Inline=true>>. Acesso em: 12 de jan. de 2016).

projetos foram debatidos e aprovados e, em face disso, foi instaurada uma comissão eventual para a Revisão Constitucional. Contudo, a iniciativa caducou em 22 de outubro de 2015, com o fim da respectiva legislatura, levando a termo o nono processo de revisão à Constituição da República Portuguesa.

Importa concluir que, em aproximadamente quarenta anos de vigência, a Constituição da República Portuguesa, promulgada em 1976, foi revisada em sete oportunidades, mantendo-se, entretanto, fiéis valores fundamentais da nação lusitana,<sup>410</sup> demonstrando que o processo de revisão constitucional no ordenamento constitucional português tem se revelado eficiente para a manutenção da segurança e estabilidade constitucional.

---

<sup>410</sup> “A Constituição de 1976, apesar de algumas modificações importantes, permanece fiel à resposta que deu ao estabilizar e estruturar num novo ordenamento jurídico os valores fundamentais de Abril de 1974” (MACHETE Rui Chancerelle de. A identidade da Constituição de 1976 e as suas diversas revisões. **Revista da Faculdade de Direito da UNL**, Lisboa, Edição Especial, p. 63-68, 2006. p. 68).

## CAPÍTULO 2º - A REVISÃO CONSTITUCIONAL PORTUGUESA COMO INSPIRAÇÃO AO PROCESSO DE REFORMA CONSTITUCIONAL NO BRASIL

### 14 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E A REFORMA CONSTITUCIONAL

Promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil foi elaborada por Assembleia Nacional Constituinte<sup>411</sup>, convocada através da Emenda Constitucional nº 26 de 27 de novembro de 1985, que deu início aos trabalhos constituintes em 01 de fevereiro de 1987.

Após um período autoritário, que perdurou de 1964 a 1985, o movimento pela redemocratização ganhou força em 1984, quando o povo tomou as ruas em favor das eleições diretas para presidente. A luta pela democracia tomava forma, e o país passava a caminhar para a normalização democrática e implementação concreta do Estado Democrático de Direito.

A Candidatura de Tancredo Neves para Presidência da República recebeu o apoio popular e representou o início da “Nova República”<sup>412</sup>, uma fase de transição do período autoritário para a democracia. Eleito com a promessa de convocar uma nova Assembleia Constituinte, Tancredo morreu antes mesmo de assumir a presidência, causando grande comoção, pois representava as mudanças almejadas pelo povo brasileiro. Diante da morte prematura de Tancredo, assume a Presidência o então vice-presidente, José Sarney, cumprindo com a promessa de convocar a Assembleia Constituinte através da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985.

---

<sup>411</sup> “O fato de a Assembleia Nacional Constituinte não ter sido eleita para o propósito exclusivo de fazer a futura Constituição não lhe retirou a legitimidade. É que, nas eleições gerais de 15 de novembro de 1986, foram eleitos deputados federais e senadores que sabiam da incumbência de elaborar a nova carta magna. Muitos dos parlamentares federais eleitos participaram do processo constituinte, nada obstante a presença de senadores biônicos, cujos mandatos tinham se iniciado em 1982, findando-se em 1990” (BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 380).

<sup>412</sup> “O povo emprestou a Tancredo Neves todo o apoio para a execução de seu programa de construção da Nova República, a partir da derrota das forças autoritárias que dominavam o país durante vinte anos (1964 a 1984). Sua eleição, a 15.1.85, foi por isso, saudada como o início de um novo período na história das instituições políticas brasileiras, e que ele próprio denominara de a *Nova República*, que haveria de ser democrática e social, a concretizar-se pela constituição que seria elaborada pela Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, que convocaria assim que assumisse a Presidência da República” (SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 88).

Sobre esse ponto, importa fazer referência ao fato da Assembleia Constituinte não ter sido fruto de um poder revolucionário, mas sim de um ato do Poder constituído, legitimado pela ordem anterior, entretanto, de natureza revolucionária, uma vez que rompe com a ordem constitucional vigente. Nesse sentido, escreve Oliveira da Silveira:

[...] o fato da Assembleia Constituinte não ter sido originada de um poder revolucionário, isto é, dos novos “detentores do poder”. O Poder constituinte foi convocado pelo Poder constituído pela ordem anterior. O mecanismo utilizado pelo ex-presidente também não foi aprovado, pois, como é sabido, emenda constitucional visa reformar a ordem existente e não extingui-la, o que de fato fez a Emenda n. 26/85. Por isso, pode-se dizer que tal emenda não possui natureza de emenda, mas sim de um verdadeiro ato revolucionário, ou seja, de ruptura com a ordem anterior.<sup>413</sup>

Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal foram convocados para se reunirem em Assembleia Nacional Constituinte, na sede do Congresso Nacional, sob a presidência do presidente do Supremo Tribunal Federal, determinando-se que a Constituição seria promulgada mediante a aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos votos.

Promulgada, ficou conhecida como a Constituição Cidadã<sup>414</sup>, expressão utilizada por Ulisses Guimarães, então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em razão da nova constituição ter obtido grande participação popular e por ter buscado, em seu texto, a efetivação da cidadania e justiça social.

Ao final dos trabalhos constituintes a estrutura formal da Constituição de 1988 diferia dos textos pregressos, contando com 245 artigos em seu corpo permanente e 73 artigos na parte transitória, distribuídos em nove títulos distintos. Somando tudo, foram 318 artigos, 942 incisos, 596 parágrafos e 203 alíneas. Sendo que aproximadamente 200 dispositivos dependiam de leis

---

<sup>413</sup> SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **O poder reformador na Constituição Brasileira de 1988: e os limites jurídicos às reformas constitucionais**. São Paulo: RCS Editora, 2006, p. 62.

<sup>414</sup> SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34 ed<sup>a</sup> rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 90.

futuras, complementares e ordinárias. Nas palavras de Bulos, “estávamos diante de uma das constituições mais prolixas do mundo”.<sup>415</sup>

Sistematizada por matérias, nos moldes da Constituição Portuguesa de 1976, a Carta Magna do Brasil dispôs, inicialmente, sobre os princípios fundamentais (Título I) que a norteavam, diferente das constituições pátrias anteriores. Em seguida, disciplinou os direitos e garantias fundamentais (Título II), passando a tratar da organização do Estado (Título III) e dos Poderes (Título IV); em sequência, dispôs sobre: a defesa do Estado e das instituições democráticas (Título V); a tributação e orçamento (Título VI); a ordem econômica e financeira (Título VII); a ordem social (Título VIII); e, por fim, sobre as disposições transitórias (Título IX).

Alexandre Moraes<sup>416</sup> sinteticamente classifica a Carta de 1988 caracterizando-a como “formal, escrita, legal, dogmática, promulgada (democrática, popular), rígida, analítica”. O autor ainda infere que a Constituição pode ser considerada super-rígida, porque a sua alteração prevê um processo legislativo diferenciado, somando-se a imutabilidade de determinadas matérias, chamadas de cláusulas pétreas, conforme se depreende do art.60, §4º da CF/88.

Extensa, a Constituição de 1988 explicitou exaustivamente o seu conteúdo, demonstrando sua característica analítica<sup>417</sup>, como justifica Barroso ao descrever a Constituição:

[...] é o caso da Constituição brasileira, que sem embargos de suas múltiplas virtudes reais e simbólicas, é – mais do que analítica – casuística no tratamento de diversos temas, regulando-os em pormenor.

A Carta brasileira descreve um plano a ser seguido, com texto próprio de uma constituição dirigente, como relata Afonso da Silva:

---

<sup>415</sup> BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 382.

<sup>416</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 39-40.

<sup>417</sup> “Analíticas – quando desenvolvem em maior extensão o conteúdo dos princípios que adotam, resultando em um aumento de seu texto e em uma redução do espaço de conformação dos Poderes constituídos” (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010, p.83).

A *função garantia* não só foi preservada como até ampliada na Constituição, não como mera garantia do existente ou como simples garantia das liberdades negativas ou liberdades-limite. Assumiu ela uma característica de *constituição-dirigente*, enquanto define fins e programa de ação futura, menos no sentido socialista do que no de uma orientação social democrática, imperfeita, reconheça-se. Por isso, não raro, foi minuciosa e, no seu compromisso com a garantia das conquistas liberais e com um plano de evolução política de conteúdo social, ne sempre manteve uma linha de coerência doutrinária firme. Abre-se, porém, para transformações futuras, tanto seja cumprida. E aí está o drama de toda constituição dinâmica: *ser cumprida*.

A sétima Constituição do Brasil trouxe em seu texto inúmeras inspirações do constitucionalismo estrangeiro. Aqui, importa-nos vislumbrar a influência da Constituição Portuguesa de 1976<sup>418</sup> no que tange ao processo de alteração constitucional. Verifica-se na revisão constitucional proposta no artigo 3º das Disposições Transitórias da Carta de 1988, a inspiração do ordenamento constitucional português, seja pela terminologia adotada – revisão constitucional –, seja pelo procedimento, ao determinar limitação temporal expressa para a sua realização, similar ao utilizado em Portugal para a primeira revisão à Constituição de 1976.<sup>419</sup>

Confirmando a inspiração na Constituição portuguesa, afirma Corrêa que a influência mais explícita que se encontra é o artigo 3º do ADCT, o qual se refere à revisão constitucional, transcrevendo o discurso do Constituinte Joaquim Beviláqua:

[...] na fase inicial dos trabalhos desta Constituinte, o Constituinte Manoel Moreira apresentou esta sugestão inspirado no exemplo da Constituição portuguesa. Lá, na terra de nossas ancestrais, foi sabidamente adotado o princípio da revisão constitucional, tendo em vista que, se a transição em Portugal não foi tão política quanto aqui,

<sup>418</sup> “A impressão que se tem é de que o art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias procurou incorporar, deformadamente, o estatuído no art. 286, primeira alínea, da Constituição portuguesa. Deu-se, aí, à Assembléia da República, o poder de ‘rever a Constituição decorridos cinco anos sobre a data da publicação de qualquer lei de revisão’. Trata-se da revisão ordinária do texto, cujo processo, por isso mesmo, abre-se com a simples apresentação de um projeto no Legislativo. 2 Mas é um poder de revisão permanente, que renasce a cada cinco anos da publicação de alguma reforma da Constituição. Antes de vencido o quinquênio, é possível alterar-se a Constituição (revisão extraordinária), mas, para tanto, é indispensável haver a decisão preliminar de uma maioria qualificada de deputados (art. 286, alínea 2)” (COMPARATO, Fábio Konder. Emenda e revisão na Constituição de 1988. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 863).

<sup>419</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 65.



se lá houve incidentes, na realidade não houve também como aqui um golpe violento e profundo no establishment. Pois bem, à luz do processo de redemocratização brasileiro, que em alguns aspectos se assemelha ao de Portugal e ao da Espanha, entendemos que a revisão constitucional é imperativa para melhor avaliar o resultado de uma Constituição feita por um poder Constituinte atuando paralelamente aos Poderes constituídos.<sup>420</sup>

Nas palavras de Ferraz:

Certamente sob inspiração da Constituição Portuguesa de 1976, o constituinte pátrio criou outro tipo de Poder de Reforma, o Extraordinário, Extravagante ou Transitório, sujeito a procedimentos e regras diferentes dos estabelecidos para o Poder de Reforma Permanente.<sup>421</sup>

Entretanto, a distinção dos termos utilizados para definir as alterações constitucionais no ordenamento jurídico pátrio encontra grande dificuldade, uma vez que foram adotadas, ao longo de nossa história constitucional, diferentes interpretações para os mesmos termos.

Horta demonstra as diferentes terminologias utilizadas nos textos constitucionais brasileiros:

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 *emendas* nas Constituições Federais de 1934 (art.178§ 1º, a, b) de 1946 (art. 127), de 1967 (art. 50), e de 1988 (art. 60). A Carta de 1937, não obstante destacar no título da 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.<sup>422</sup>

Somente a Constituição de 1934 veio a distinguir o procedimento de revisão constitucional do procedimento de emenda constitucional, limitando o objeto da revisão às matérias especificadas no texto da norma (art. 178º) sob

<sup>420</sup> CORRÊA, Oscar Dias. Breves observações sobre a influência da Constituição Portuguesa na Constituição Brasileira de 1988. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 74.

<sup>421</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CL VE, Cl merson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constitui o**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 770.

<sup>422</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey. 2010. p. 55.

forma mais complexa de tramitação do que aquela adotada para a emenda constitucional. Ademais, a revisão seria incorporada ao texto da Constituição, enquanto a emenda constitucional seria anexada com seu respectivo número de ordem.<sup>423</sup>

De toda sorte, a Constituição do Brasil de 1988 abarcou em seu texto a designação ‘emenda constitucional’ e ‘revisão constitucional’, para determinar procedimentos formais de alteração constitucional.<sup>424</sup> A emenda constitucional (art. 60º CF/88) foi inserida no corpo do texto da Lei Maior, enquanto a revisão constitucional foi disciplinada nos Atos e Dispositivos Constitucionais Transitórios.

Historicamente, as Constituições brasileiras preveem a reforma constitucional através do procedimento de emenda constitucional. A Constituição de 1988 não foi diferente nesse sentido. Repetindo os textos constitucionais anteriores, delegou a iniciativa para propor emendas à Constituição ao Presidente da República e ao Congresso, através do voto da maioria de um terço de cada Casa, como foi originalmente previsto pela Emenda nº 1/69 da Constituição de 1967, abandonando, assim, a exigência de iniciativa conjunta de membros das duas Câmaras. Restaurou a iniciativa de emenda por parte das Assembleias Legislativas Estaduais, suprimida pela Emenda nº 1/69 da Constituição de 1967, e historicamente prevista nas Constituições de 1891, 1934, 1946.<sup>425</sup>

Ao tratar dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o legislador constituinte teve, por bem, estabelecer um procedimento de alteração constitucional, diverso daquele previsto no corpo do texto, revestido

---

<sup>423</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey. 2010. p. 55; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro**. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 65.

<sup>424</sup> “A Constituição Brasileira de 1988, Constituição escrita e rígida, prevê, em realidade, duas espécies distintas de reforma ou mudança constitucional, que se podem denominar, à falta de um rótulo mais adequado, de Poder de Reforma Ordinário ou Permanente e Poder de Reforma Extraordinário ou Transitório. O primeiro é disciplinado na parte permanente da Constituição, arts. 59 e 60; o segundo, no ADCT, art. 3.º” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 769).

<sup>425</sup> Ver mais em: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 153-154.

de eficácia limitada no tempo.<sup>426</sup> O legislador constituinte possibilitou a modificação do sistema e forma de governo através da realização de uma revisão constitucional, tudo nos termos estabelecidos no ADCT.

Ainda, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o legislador constituinte estabeleceu no artigo 2º do ADCT<sup>427</sup> a realização de um plebiscito, previsto originalmente para 07 de setembro de 1993, porém antecipado para 21 de abril de 1993, por força da emenda Constitucional nº 2, de 1992. O plebiscito possibilitava a escolha da forma de governo, optando-se entre república ou monarquia constitucional, e do sistema de governo, entre parlamentarismo e presidencialismo. O resultado que experienciamos atualmente foi a opção da maioria da população pela República Presidencialista.

A revisão constitucional, como anteriormente referido, foi prevista no artigo 3º do ADCT<sup>428</sup>, estabelecendo a realização de uma revisão constitucional após o decurso de cinco anos contados da promulgação da Constituição, sendo necessário, para sua aprovação, o voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional em sessão unicameral. Sob esse procedimento, foram realizadas apenas seis alterações, chamadas Emendas Constitucionais de Revisão<sup>429</sup>. A doutrina não é uníssona quanto à utilização ou

---

<sup>426</sup> “Toda disposição constitucional transitória tem eficácia limitada no tempo. Atingida sua finalidade, desaparece do mundo jurídico. Daí porque não se perpetua na parte permanente da Constituição. Mas a finalidade desejada tem força cogente. É comando constitucional subordinante e não pode ser invalidado através da interpretação derogatória”. (RAMOS, J. Saulo. Revisão constitucional - Inteligência do art. 3.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 698, p. 39-57, Dez, 1993, p. 40).

<sup>427</sup> “Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. (Vide emenda Constitucional nº 2, de 1992) § 1º - Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§ 2º - O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso Em: 13 set. 2015.)

<sup>428</sup> “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso Em: 13 set. 2015).

<sup>429</sup> ECR Nº 1, de 01.03.1994 - Publicado no D.O.U. 02.03.1994 - Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

ECR Nº 2, de 07.06.1994 - Publicado no D.O.U. 09.06.1994 - Altera o caput do art. 50 e seu § 2º, da Constituição Federal.

quanto ao resultado decorrente dessa norma. Como veremos a seguir, a revisão constitucional efetuada no Brasil parece não ter alcançado os objetivos, ou melhor, a compreensão almejada pelo constituinte.

---

ECR Nº 3, de 07.06.1994 - Publicado no D.O.U. 09.06.1994 - Altera a alínea "c" do inciso I, a alínea "b" do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12º da Constituição Federal.

ECR Nº 4, de 07.06.1994 - Publicado no D.O.U. 09.06.1994 - Altera o § 9º do art. 14º da Constituição Federal.

ECR Nº 5, de 07.06.1994 - Publicado no D.O.U. 09.06.1994 - Altera o art. 82º da Constituição Federal.

ECR Nº 6, de 07.06.1994 - Publicado no D.O.U. 09.06.1994 - Acrescenta o § 4º ao art. 55º da Constituição Federal. (Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/ECR/quadro\\_ecr.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/quadro_ecr.htm)> Acesso em: 13 de jan. 2016)

## 15 OS PROCEDIMENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL NO BRASIL: A REVISÃO CONSTITUCIONAL DO ART. 3º DO ADCT E A EMENDA CONSTITUCIONAL

A Constituição de 1988 estabeleceu dois procedimentos expressos para a reforma constitucional. Um desses procedimentos foi a emenda constitucional, prevista no corpo de seu texto sob o art. 60º, ordinário e permanente. O outro procedimento foi a revisão constitucional, estabelecida nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, sob o abrigo do artigo 3º, extraordinário e transitório.<sup>430</sup>

O poder reformador estabelecido pela Constituição possui a função de permitir que o texto da Lei Maior se adapte a novos cenários políticos e sociais, sem perder a sua força normativa, assegurando, portanto, a continuidade e a identidade da Constituição.<sup>431</sup>

Os vocábulos<sup>432</sup> ‘reforma’, ‘revisão’ e ‘emenda constitucional’, como já vimos, são utilizados sem grande uniformidade na doutrina e no direito comparado. No ordenamento brasileiro,<sup>433</sup> admite-se o uso dos termos ‘emenda constitucional’ e ‘revisão constitucional’ como espécies do gênero ‘reforma constitucional’,<sup>434</sup> contudo o texto constitucional deixou de definir detalhadamente esta diferenciação.<sup>435</sup>

---

<sup>430</sup> CARRION, Eduardo Kroeff Machado. A Constituição de 1988: reforma e efetividade. In: CARRION, Eduardo Kroeff Machado; MEDINA, Ranier de Souza. (Org.) **Reforma constitucional e efetividade dos direitos: dez anos do grupo de pesquisa Constituição e Sociedade**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007, p.13.

<sup>431</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 147.

<sup>432</sup> “Reforma, assim, identifica o gênero alterações no texto constitucional, compreendendo tanto as mudanças pontuais como as mudanças abrangentes” (Ibid., p. 146).

<sup>433</sup> “A revisão constitucional encarada como técnica de mudança na Constituição não goza de preferência na terminologia do Direito Constitucional Brasileiro” (HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey. 2010. p. 55).

<sup>434</sup> CORRÊA, Oscar Dias. Breves observações sobre a influência da Constituição Portuguesa na Constituição Brasileira de 1988. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 74; BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 296.

<sup>435</sup> “A Carta de 1988 enunciou ambas as técnicas de alteração formal das constituições de maneira promíscua, sem tecer maiores detalhamentos de uma ou de outra. Previu, no art. 60, a *emenda*, e no art. 3º das Disposições Transitórias, a *revisão*. Pela formulação dogmática do constituinte originário, a emenda é um dos atos normativos integrantes do processo legislativo, o que não se dá com a revisão (art. 59)” (BULOS, op.cit., p. 296).

Diante disso, a dificuldade subsiste ao diferenciar revisão constitucional e emenda constitucional, neste ponto, afirma Ferraz que ambos constituem processos de alteração formal de uma constituição preexistente, justificando que “é impossível extrair consequências jurídicas maiores, decorrentes da terminologia adotada no ADCT, já que, como se viu, não há diferença essencial entre os termos ‘emenda constitucional’ e ‘revisão’”.<sup>436</sup>

Neste mesmo sentir, disserta Ferreira Filho: “No Brasil – inclusive nos textos constitucionais - denomina-se emenda qualquer alteração da Constituição”.<sup>437</sup> Bulos compreende que a diferença encontra-se na amplitude da alteração operada no texto constitucional, para ele, “a palavra *emenda*, empregada no art. 60, significa *reforma de menor extensão*. Já a *revisão*, nos termos do art. 3º do ADCT, equivale a uma *reforma de maior amplitude*”<sup>438</sup>.

Assim, vislumbra-se que em nosso ordenamento constitucional não houve diferenciação quanto à natureza ou quanto à função da emenda constitucional e da revisão constitucional, entretanto, na compreensão da jurisprudência Ferraz, elas podem diferir quanto ao grau:

O constituinte brasileiro demonstra ter assumido essa distinção, de grau, entre Emenda Constitucional e Revisão Constitucional, ao adotar, como forma de modificação transitória, não a Emenda Constitucional prevista na Parte Permanente, mas a Revisão Constitucional. O resultado, porém, dessa Revisão, qualquer que seja o rótulo adotado, será, sempre, mera alteração da Carta de 1988.<sup>439</sup>

A revisão constitucional, como espécie do gênero reforma, é a designação de alterações mais extensas ou profundas na Constituição<sup>440</sup>, revelando-se, dessa forma, uma releitura da Constituição para alterar

---

<sup>436</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutações, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 775.

<sup>437</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 65.

<sup>438</sup> BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 296.

<sup>439</sup> FERRAZ, op. cit., p. 775.

<sup>440</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 146.

sistematicamente seu texto através de uma visão global do conjunto de normas constitucionais<sup>441</sup>.

No regramento brasileiro, a revisão constitucional, como já observamos anteriormente, decorre dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, portanto, obviamente, é extraordinária e transitória, exaurindo-se com a sua efetivação.

Ao buscar definir a revisão constitucional entabulada nos atos transitórios da Lei Maior de 1988, o Ministro Gilmar Mendes compreende que é possível admitir que o constituinte brasileiro criou uma nova categoria de revisão, nomeadamente, a revisão ampla, que “embora diferenciada da emenda constitucional pura e simples, não se confunde com a revisão total, por estar vinculada a limites materiais expressos”.<sup>442</sup>

Na Lição de Ferreira Filho, a nossa revisão constitucional foi um procedimento simplificado de alteração constitucional, vejamos:

[...] pela revisão seriam aprovadas mudanças na Carta pelo voto da maioria absoluta dos membros das Casas do Congresso reunidas. Com isso, excepcionava-se à exigência do voto de 3/5 dos membros de cada Câmara, em dois turnos, como vem no artigo 60, § 2º, da Constituição.

Seguindo este procedimento, adotaram-se, conforme todos sabem, seis Emendas de revisão à carta magna. Corroborando, portanto, a prática assertiva acima, de que, na Lei Maior vigente, revisão nada mais é, ou foi, senão um procedimento simplificado, não o reexame total do texto.

Mas um procedimento previsto e caráter excepcional e para uma oportunidade.<sup>443</sup>

O debate sobre a utilização do procedimento de revisão constitucional no ordenamento pátrio ainda causa divergência. A doutrina dissente sobre a abrangência e limites da revisão constitucional fixada no artigo 3º do ADCT. Nesse contexto, é possível vislumbrar três correntes doutrinárias distintas. A

<sup>441</sup> “A revisão consistiria numa verdadeira releitura da constituição, conduzindo uma alteração extensa, profunda e principalmente sistêmica; através dela modifica-se a Constituição originária sistematicamente, dentro de uma visão global, visão de conjunto das normas constitucionais e de sua necessária conexão lógica” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 775).

<sup>442</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 890.

<sup>443</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 256-257.

primeira, compreende que a revisão constitucional abarcada no artigo 3º do ADCT reveste-se de um poder constituinte originário, ilimitado frente à Constituição vigente e, nessas condições, o Congresso Nacional teria a competência para, através do procedimento de revisão constitucional, promover quaisquer alterações no texto constitucional que, por ventura, compreendessem necessárias à satisfação do interesse público.<sup>444</sup>

A segunda teoria, por sua vez, entende que o Congresso Nacional, em sede de revisão constitucional (art. 3º ADCT), pode rever a Constituição sem qualquer restrição de alcance quanto ao que se refere a determinado tema ou assunto. Entretanto, o poder de revisão constitucional é um poder constituído, ou seja, limitado juridicamente e legitimado pela Constituição vigente. Como consequência, seu exercício é sujeito aos limites expressos e aos limites implícitos na Constituição. Assim, as alterações alcançadas pela revisão não podem modificar ou suprimir as cláusulas pétreas (art. 60, § 4.º, CF).<sup>445</sup> Essa segunda teoria preceitua, ainda, que a interpretação da revisão constitucional determinada pelo legislador constituinte não está condicionada ao resultado do plebiscito previsto no artigo 2º do ADCT, uma vez que não existe qualquer menção neste sentido no texto constitucional.<sup>446</sup>

Em defesa deste posicionamento, escreve Saulo Ramos:

O dispositivo analisado prevê revisão constitucional, no tempo ali referido e o faz sem qualquer remissão a outros dispositivos, quer da parte permanente, quer da parte provisória do texto constitucional, impondo ao intérprete o dever de não se desviar do significado, na linguagem técnico-constitucional, da palavra "revisão" em todos os sentidos, formais e materiais, extensão e limitações.<sup>447</sup>

---

<sup>444</sup> GASPARINI, Diógenes. A dimensão da revisão constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 826.

<sup>445</sup> RAMOS, J. Saulo. Revisão constitucional - Inteligência do art. 3.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 698, p. 39-57, Dez, 1993. p. 53; GASPARINI, op. cit., p. 826.

<sup>446</sup> "Se fosse a intenção do legislador constitucional restringir a revisão constitucional, exclusivamente, ao resultado do plebiscito previsto no art. 2.º, do ADCT teria consagrado esta espécie de reforma como parágrafo deste dispositivo, ou então esclarecido, expressamente, no art. 3.º e, portanto, em técnica legislativa mais pobre, que o âmbito da revisão estaria restrito ao tema objetivado no art. 2.º" (RAMOS, op. cit., p. 40).

<sup>447</sup> Ibidem, p. 40.



Por outro lado, a terceira vertente sustenta que o Congresso Nacional somente possui poderes para revisar a Constituição de acordo e com a finalidade de viabilizar a implementação do resultado obtido no plebiscito previsto no art. 2.º do ADCT, respeitando, para tanto, os limites impostos ao poder reformador na Constituição Federal.<sup>448</sup>

Sob esta perspectiva, Geraldo Ataliba<sup>449</sup> entende que a revisão constitucional prevista no artigo 3º da ADCT, da Constituição de 1988, deve ser interpretada como ferramenta<sup>450</sup> para adequar o resultado do plebiscito determinado no artigo 2º do mesmo diploma legal, estando a sua utilização restrita à adaptação da forma e do sistema de governo resultantes da escolha popular. O autor escreve que “o art. 3.º só pode ser interpretado em conjunto com o art. 2º, ambos operando como exceções à norma perene do art. 60, sem abalar seu rico e forte § 4.º”<sup>451</sup>. Dessa forma, a revisão estaria adstrita às matérias absorvidas pelo referendo.<sup>452</sup>

Ultrapassada a discussão doutrinária no processo de revisão constitucional operado, importa lembrar que o Regimento Interno da Revisão acolheu expressamente vinculação aos limites materiais expressos, fixando ser vedada a apresentação de propostas revisionais que incidissem na proibição do art. 60º, § 4.º, da CF/1988.<sup>453</sup>

---

<sup>448</sup> GASPARINI, Diógenes. A dimensão da revisão constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 826

<sup>449</sup> “A revisão irá abranger, na verdade, apenas e tão-somente aquilo que for necessário para dar concreção ao que já foi decidido diretamente pelo povo. Ou seja, apenas questões secundárias ou, melhor dizendo, acessórias em relação ao principal (o resultado do plebiscito)” (ATALIBA, Geraldo. Revisão constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 880).

<sup>450</sup> “O Congresso somente irá dar consequência à decisão popular. Irá implementar, com regras adequadas, os princípios inovadores que o povo tenha decidido introduzir (sistema parlamentar, forma monárquica). Se o plebiscito redundar em confirmação da República presidencial, nada haverá a ser alterado. Perderá função o preceito do art. 3.º do ADCT” (ATALIBA, op. cit., p. 879).

<sup>451</sup> ATALIBA, op. cit., p.877-882.

<sup>452</sup> Ver também: GASPARINI, op. cit., p. 826).

<sup>453</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 890.

A revisão prevista, mas não efetivamente concretizada<sup>454</sup>, deu origem a apenas seis Emendas Constitucionais de Revisão (ECR), que não alteraram nenhuma parte substancial do texto. De acordo com Ferreira Filho:

Houve afinal a revisão que não passou de um conjunto de emendas, sequer promulgadas de uma só vez, as quais apenas tocaram, nalguns pontos secundários da Constituição.<sup>455</sup>

Exaurida a revisão constitucional prevista no artigo 3º do ADCT, a Constituição brasileira somente poderá vir a ser formalmente alterada pelo procedimento regular de reforma constitucional vigente, qual seja, a emenda constitucional prevista nos artigos 59º e 60º da Constituição Federal de 1988.<sup>456</sup>

No direito constitucional pátrio, compreendem-se como emenda constitucional as modificações, supressões ou acréscimos feitos a texto maior, mediante o procedimento especializado estabelecido na Constituição.<sup>457</sup> As emendas constitucionais constituem-se em modificações parciais<sup>458</sup>, muitas vezes isoladas de um determinado número de normas constitucionais, o que não impede que o número de emendas seja tão grande a ponto de importar em uma modificação substancial, ou até mesmo integral, do texto original da Constituição.<sup>459</sup>

Estabelecida através do artigo 59º, I, da Constituição vigente, a emenda constitucional vem disciplinada no artigo 60º do mesmo diploma legal, prescrevendo a forma e os limites para a reforma constitucional. Para Ferreira Filho, em observação ao artigo 59º<sup>460</sup> da Carta Magna, ao tratar do processo

<sup>454</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.147.

<sup>455</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 66.

<sup>456</sup> MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da reforma constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 82.

<sup>457</sup> BARROSO, op. cit., p. 146.

<sup>458</sup> “Todavia, nesses casos, perde-se a visão do conjunto, a ordem sistêmica, a necessária conexão de sentido entre as normas constitucionais, enfim, o sistema constitucional” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutações, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 775).

<sup>459</sup> Ibidem, p. 775.

<sup>460</sup> “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

legislativo, incluíram-se as Emendas juntamente aos demais procedimentos legislativos, inferindo, neste ponto, que o poder de emendar não tem natureza distinta do de legislar, uma vez que a elaboração da emenda ocorre no congresso nacional, como ocorre com as leis. O autor aduz que:

[...] a emenda não passaria de ato normativo que difere dos demais por um procedimento especial, agravado, como ocorre com a lei complementar em comparação com a lei ordinária.<sup>461</sup>

O procedimento de alteração constitucional, disciplinado no artigo 60<sup>462</sup> da CF, estabelece que a emenda pode ser proposta por um ato simples quando a iniciativa for do Presidente da República (art. 60º, II), ou através de um ato coletivo quando a iniciativa é proposta por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal<sup>463</sup> (art. 60º, I),

- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso Em: 13 set. 2015).

<sup>461</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 256.

<sup>462</sup> “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II - do Presidente da República;
- III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa” (BRASIL. Constituição (1988).

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso Em: 13 set. 2015).

<sup>463</sup> “Um parlamentar isolado não pode propor a adoção de mudança na Constituição. Claro está que, teoricamente, isto visa a dar maior peso a uma tal proposta, que somente poderia provir de um número significativo de deputados ou senadores. Entretanto a prática do “apoio”, tolerada embora inconstitucional, esvaziou a exigência” (FERREIRA FILHO, op. cit., p. 257).

ainda, pelas Assembleias Legislativas Estaduais (art. 60º, III) quando mais da metade delas manifestarem-se pela maioria relativa de seus membros.

Para a sua aprovação, a proposta de emenda constitucional deverá ser discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso Nacional, devendo obter a maioria de três quintos dos votos em todas as etapas do procedimento de emenda (art. 60º, § 2º).

A emenda não está adstrita a veto Presidencial<sup>464</sup> ou a sanção. Aprovada nos termos do art. 60º, § 2º, a emenda é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com o respectivo número de ordem. Caso tenha sido rejeitada ou prejudicada, a proposta de emenda não poderá ser novamente objeto de proposta na mesma sessão legislativa (art. 60º, § 5º).<sup>465</sup>

Tratando-se de um poder instituído e derivado, a emenda constitucional é um instrumento de modificação constitucional de segundo grau, por sua vez, condicionado às determinações e aos limites impostos pelo poder constituinte originário.

---

<sup>464</sup> SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **O poder reformador na Constituição Brasileira de 1988: e os limites jurídicos às reformas constitucionais**. São Paulo: RCS Editora, 2006. p. 88.

<sup>465</sup> “O objetivo desta regra é aliviar a carga de trabalho do Congresso Nacional. Contudo, é facilmente contornável, pois bastará alterar em parte o texto, para que deva ser ela, ou venha a ser ela considerada como nova” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 258).

## 16 OS LIMITES IMPOSTOS AO PODER DE REFORMA: DO CARÁTER SINGULAR DA REVISÃO AO CONTEÚDO INTANGÍVEL ÀS EMENDAS

O poder reformador é derivado do poder constituinte originário, portanto é instituído a partir das concepções determinadas por ele, adstrito às limitações impostas pelo poder original para a sua atuação. Note-se que, ao ultrapassar os limites determinados pelo poder constituinte originário, o poder reformador não estará mais atuando como poder constituído, mas sim como poder originário; por sua vez, não estará reformando o texto constitucional, mas estará fazendo uma nova constituição, atuando como poder revolucionário, rompendo com a Carta vigente.

Daí decorre a importância dos limites ao poder reformador para a manutenção da ordem Constitucional, porquanto atuam como ferramenta de estabilidade constitucional. Adotamos neste trabalho a divisão clássica seguida por Barroso<sup>466</sup> entre limites temporais, circunstanciais, formais e materiais, para demonstrar os limites impostos às alterações constitucionais na Carta de 1988.

A maior parte das Constituições podem ser reformadas a qualquer tempo.<sup>467</sup> Entretanto, com a finalidade de evitar uma mobilidade imprudente, a Constituição pátria trouxe, em seu corpo, os limites temporais. Tais limites, impostos ao poder de reforma constitucional, têm por objetivo permitir que a nova configuração institucional possa ser posta em prática por tempo suficiente para a sua adaptação, evitando reações imediatistas que venham a romper a ordem institucional prematuramente. Neste particular, Barroso conceitua que os “limites temporais têm por objetivo conferir estabilidade ao texto constitucional por um período mínimo ou resguardar determinada situação jurídica por um prazo prefixado”.<sup>468</sup>

A questão da limitação temporal na Constituição de 1988 foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade proposta ao Supremo Tribunal Federal, que buscou determinar a legitimidade da antecipação do plebiscito disciplinado no artigo 2º do ADCT, previsto para 7 de setembro de 1993 e antecipado, em

---

<sup>466</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 149.

<sup>467</sup> SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. Bahia: Livraria Progresso, 1954. p. 79.

<sup>468</sup> BARROSO, op. cit., p. 149.

virtude da Emenda Constitucional nº 2/92, para 25 de abril de 1993. O julgamento definiu que não se tratava de um limite temporal.<sup>469</sup>

No artigo 3º dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórios, ao disciplinar a revisão constitucional, é estabelecido um limite temporal<sup>470</sup> determinando que a revisão constitucional somente seria realizada após decorridos cinco anos da promulgação da Constituição.

Ao dispor sobre as emendas constitucionais, o legislador constituinte estabeleceu limites temporais peremptórios, a exemplo do artigo 60º § 5º da Lei Maior, o qual determinou que “a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”, limitando temporalmente a nova propositura de uma emenda constitucional idêntica.

Outra limitação, agora quanto aos efeitos temporais, pode ser encontrada, segundo Barroso<sup>471</sup>, na interpretação do artigo 16º da Constituição<sup>472</sup>, que dispõe sobre as leis que pretendam alterar o processo eleitoral, como decidiu o STF na ADIn3.685/DF, pela impossibilidade de uma emenda constitucional que altere as regras do processo eleitoral ser aplicada no processo eleitoral que ocorra até um ano da data de sua entrada em vigor.<sup>473</sup>

Os limites circunstanciais, com previsão expressa no dispositivo constitucional, impedem que a constituição seja modificada em circunstâncias de anormalidade institucional, determinando, no artigo 60º, § 1º, as três situações de impedimento, são elas: a vigência de intervenção federal, o estado de defesa ou o estado de sítio.

As constituições rígidas estabelecem os limites formais através de um procedimento diferenciado, habitualmente dificultado, para o processo de

---

<sup>469</sup> STF, ADIn830-7, **DJU**, 16 set. 1994. Rel. Min. Moreira Alves.

<sup>470</sup> “A reforma constitucional ainda pode ser proibida em disposição transitória, cuja a vigência se conta a partir da entrada em vigor da constituição” (SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. Bahia: Livraria Progresso, 1954. p. 80).

<sup>471</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva 2010, p.151.

<sup>472</sup> “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)”. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso Em: 13 set. 2015.)

<sup>473</sup> Neste sentido, pronunciou-se o STF na decisão da ADIn3.685/DF, **DJU**, 10 ago. 2006, Rel. Min. Ellen Gracie.

reforma. Este foi o modelo adotado pela Lei Maior vigente ao prelecionar no artigo 60º requisitos formais para a aprovação das emendas constitucionais, determinando a forma de iniciativa para a propositura, podendo ser proposta pelo Presidente da República, pela maioria de 1/3 dos membros do Senado ou Câmara dos Deputados, ou por mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados, o quórum de aprovação com a maioria de 3/5 dos votos dos membros de cada casa do Congresso, e o procedimento contando com a discussão em dois turnos em cada casa do Congresso.

Para a revisão constitucional estabelecida no artigo 3º da ADCT, adotaram-se limites formais diversos daqueles estabelecidos para o procedimento de emenda constitucional, prevendo, para a sua aprovação, o quórum dos votos da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, com procedimento de votação em sessão unicameral.

Os limites materiais possuem a função de delimitar o conteúdo que não pode ser objeto de modificação, servem como um escudo de proteção ao sentimento constitucional, à essência da identidade, ao núcleo fundamental dos valores que constituíram a ordem constitucional vigente, “o poder reformador passa a ser peça chave para a sobrevivência e a dignidade da Constituição”<sup>474</sup>.

Por um lado, os limites materiais devem servir para que se impeça a erosão do conteúdo substantivo das cláusulas protegidas. De outra parte, não deve prestar-se a ser uma inútil muralha contra os ventos da história, petrificando determinado *status quo*.<sup>475</sup>

No Brasil, a Carta de 1988 delimitou os limites materiais expressos impostos ao poder reformador, ao disciplinar as emendas constitucionais, dispondo, no artigo 60º, § 4º, as matérias intangíveis ao poder de reforma, são eles: I forma federativa de Estado; II voto direto, secreto, universal e periódico; III separação de poderes; IV direitos e garantias individuais.

O texto do referido dispositivo preleciona: “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir”. A expressão “tendentes

---

<sup>474</sup> MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da reforma constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 30.

<sup>475</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 169.

a abolir<sup>476</sup> causa discussão na doutrina e na jurisprudência<sup>477</sup> pátria. Para Ferreira Filho, a expressão não significa mais que “se aproxime” de abolir, fato que importaria em apontar um critério de interpretação que servisse de advertência ao intérprete; logo, desde que não sejam eliminados, os princípios poderiam ter seu regime de aplicação alterado.<sup>478</sup> Exemplifica o autor:

Isto é, em advertir que, ao aferir se uma proposta colide com a proibição, proscreeva a que, sem abolir o princípio, possa aproximativamente fazê-lo, por exemplo, esvaziando-o. De modo

<sup>476</sup> "O STF já assentou o entendimento de que é admissível a ação direta de inconstitucionalidade de emenda constitucional, quando se alega, na inicial, que esta contraria princípios imutáveis ou as chamadas cláusulas pétreas da Constituição originária (art. 60º, § 4º, da CF). Precedente: ADI 939 (RTJ 151/755)." (ADI 1.946-MC, rel. min. Sydney Sanches, julgamento em 29-4-1999, Plenário, DJ de 14-9-2001.)

<sup>477</sup> "É muito difícil indicar, a priori, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da arguição de descumprimento. Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional. [...] não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição [...]. É fácil ver que a amplitude conferida às cláusulas pétreas e a ideia de unidade da Constituição [...] acabam por colocar parte significativa da Constituição sob a proteção dessas garantias. Tal tendência não exclui a possibilidade de um 'engessamento' da ordem constitucional, obstando à introdução de qualquer mudança de maior significado [...]. Daí afirmar-se, correntemente, que tais cláusulas não de ser interpretadas de forma restritiva. Essa afirmação simplista, ao invés de solver o problema, pode agravá-lo, pois a tendência detectada atua no sentido não de uma interpretação restritiva das cláusulas pétreas, mas de uma interpretação restritiva dos próprios princípios por elas protegidos. Essa via, em lugar de permitir fortalecimento dos princípios constitucionais contemplados nas 'garantias de eternidade', como pretendido pelo constituinte, acarreta, efetivamente, seu enfraquecimento. Assim, parece recomendável que eventual interpretação restritiva se refira à própria garantia de eternidade sem afetar os princípios por ela protegidos [...]. Essas assertivas têm a virtude de demonstrar que o efetivo conteúdo das 'garantias de eternidade' somente será obtido mediante esforço hermenêutico. Apenas essa atividade poderá revelar os princípios constitucionais que, ainda que não contemplados expressamente nas cláusulas pétreas, guardam estreita vinculação com os princípios por elas protegidos e estão, por isso, cobertos pela garantia de imutabilidade que delas dimana. [...] Ao se deparar com alegação de afronta ao princípio da divisão de poderes de Constituição estadual em face dos chamados 'princípios sensíveis' (representação interventiva), assentou o notável Castro Nunes lição que, certamente, se aplica à interpretação das cláusulas pétreas [...]. Os casos de intervenção prefigurados nessa enumeração se enunciam por declarações de princípios, comportando o que possa comportar cada um desses princípios como dados doutrinários, que são conhecidos na exposição do direito público. E por isso mesmo ficou reservado o seu exame, do ponto de vista do conteúdo e da extensão e da sua correlação com outras disposições constitucionais, ao controle judicial a cargo do STF. Quero dizer com estas palavras que a enumeração é limitativa como enumeração. [...] A enumeração é taxativa, é limitativa, é restritiva, e não pode ser ampliada a outros casos pelo Supremo Tribunal. Mas cada um desses princípios é dado doutrinário que tem de ser examinado no seu conteúdo e delimitado na sua extensão. Daí decorre que a interpretação é restritiva apenas no sentido de limitada aos princípios enumerados; não o exame de cada um, que não está nem poderá estar limitado, comportando necessariamente a exploração do conteúdo e fixação das características pelas quais se defina cada qual deles, nisso consistindo a delimitação do que possa ser consentido ou proibido aos Estados (Repr. 94, rel. min. Castro Nunes, *Archivo Judiciário* 85/31, 34-35, 1947)". (ADPF 33-MC, voto do rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 29-10-2003, Plenário, DJ de 6-8-2004.)

<sup>478</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 261



algum, leva a petrificação granítica de tudo que abrange os incisos enumerados no texto

Para Friedrich, qualquer que seja o valor ou finalidade das cláusulas pétreas inseridas na Constituição, elas aumentam a possibilidade de ocorrerem revoluções violentas, porque impossibilitam que as mudanças que envolvem rupturas se deem de forma gradual, obrigando, conseqüentemente, a ocorrência de um novo poder constituinte, que poderá recorrer à revolução violenta. Tais proibições têm o efeito político de subtrair do poder revisão uma parte da sua função essencial, qual seja, a de antecipar o início do poder constituinte revolucionário.<sup>479</sup>

De outro lado, defendendo a intangibilidade total das cláusulas pétreas, Ives Gandra Martins preleciona que “não só cuidou o legislador supremo em ‘abolição completa’ de qualquer das cláusulas, mas também da abolição parcial por alterações tópicas dos referidos privilégios”<sup>480</sup>. Na mesma corrente, filia-se Silveira, ao referir que a vedação imposta pelo artigo 60º da Constituição não alcança somente as normas que dispõem explicitamente sobre as cláusulas pétreas, mas aquelas que tratam dos assuntos vedados mesmo implicitamente. O referido professor justifica:

Tal afirmativa decorre do dispositivo constitucional que instituiu as cláusulas pétreas, pois afirmou que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir, portanto não só as que abolem, mas também as que contenham uma simples tendência de abolição.<sup>481</sup>

As cláusulas de intangibilidade não são comuns nos textos constitucionais do direito comparado, mais exíguo ainda é o número de constituições que possuem um extenso número de cláusulas de inalterabilidade. Portanto, é imprescindível salientar que a Constituição de Portugal de 1976, a qual possui um número superior de limitações materiais

---

<sup>479</sup> FRIEDRICH, Carl. **Gobierno constitucional y democracia**. v.1. Trad. Augustín Gil Lacierr. Madrid: IEP, 1975, p. 294-296.

<sup>480</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 4. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 355.

<sup>481</sup> SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **O poder reformador na Constituição Brasileira de 1988: e os limites jurídicos às reformas constitucionais**. São Paulo: RCS Editora, 2006. p. 90.

expressas ao adotado pelo Brasil, serviu, também neste ponto, de molde para a constituição brasileira de 1988.<sup>482</sup>

Outro ponto relevante é que, no ordenamento jurídico brasileiro, as normas criadas pelo poder reformador podem vir a sofrer controle de constitucionalidade frente às cláusulas pétreas.<sup>483</sup> Nesse sentido, esclarece Moreira:

A primeira é que é exceção no mundo inteiro, não só no uso da teoria, como ainda mais o reiterado número de vezes que o STF se coloca examinando o conflito de normas constitucionais, até aceitando se manifestar preventivamente. A segunda é que nos países que como no Brasil, admitem declarar inconstitucional norma constitucional elaborada pelo poder reformador (em afronta as cláusulas pétreas), a última palavra sobre as matérias vitais ao Estado quem determina é o Tribunal Constitucional, no nosso Caso o STF. Essa Consideração é importante para pesar na balança entre o direito vs democracia no Brasil.<sup>484</sup>

A interpretação das cláusulas pétreas<sup>485</sup>, segundo Barroso, deve ser feita sem extravasar seu sentido e alcance, para que não se limite excessivamente o espaço de conformação reservado à deliberação democrática e para que o texto constitucional não seja engessado, obrigando a atuação do poder constituinte originário, acarretando em instabilidade da ordem constitucional.<sup>486</sup>

Para o Ministro Gilmar Mendes, o grande desafio da jurisdição constitucional está em não permitir a eliminação do núcleo essencial da

<sup>482</sup> MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da reforma constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 30-32.

<sup>483</sup> “As cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao poder constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo poder constituinte originário, e não como abarcando normas cuja observância se impôs ao próprio poder constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas.” (ADI 815, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 28-3-1996, Plenário, DJ de 10-5-1996.)

<sup>484</sup> MOREIRA, op. cit., p. 33.

<sup>485</sup> “Ao avaliar o peso dessas ‘cláusulas pétreas’, convém lembrar que a Constituição de 1988 (LGL\1988\3) não foi obra de poder constituinte originário. Ela resultou de uma ‘reforma constituinte’. De fato, a ‘Constituinte’ de 1987/1988 não era senão o Congresso Nacional-inclusive com os senadores eleitos em 1982 - investido de poderes especiais de reforma por força da Emenda n.º 26/85 à Constituição de 1967”. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das “cláusulas pétreas”. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 708).

<sup>486</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 170.

Constituição por meio de decisão ou gradual processo de erosão, e, por outro lado, não permitir que uma interpretação ortodoxa acabe por colocar a ruptura como alternativa à impossibilidade de um desenvolvimento constitucional legítimo.<sup>487</sup>

A interpretação do sentido e do alcance das cláusulas pétreas já foi objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn MC 2.024/DF, ao proferir seu voto, o Relator Ministro Sepúlveda Pertence entendeu que:

Não tipos ideais de princípios e instituições que é lícito supor tenha a Constituição tido a pretensão de tornar imutáveis, mas sim as decisões políticas fundamentais, frequentemente compromissórias, que se materializam no seu texto positivo. [...] A afirmação então reiterada de que os limites materiais à reforma constitucional – as já populares “cláusulas pétreas” – não são garantia de intangibilidade de literalidade de preceitos constitucionais específicos da Constituição originária – que, assim, se tornariam imutáveis – mas sim do seu conteúdo nuclear [...] De resto, é importante não perder de vista que – malgrado ampla como poucos na sua extensão material dos princípios que enumera – o art. 60, § 4º, da Constituição brasileira traduz vedação de intensidade menor que cláusulas congêneres de outras cartas políticas.[...] a do Brasil, no ponto menos restritiva, veda a deliberação sobre ao que tendam a aboli-los.<sup>488</sup>

As cláusulas pétreas importam em princípios fundamentais já previstos no texto da Lei Maior.<sup>489</sup> A forma federativa de Estado, expressa como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, I, representa o princípio federativo que esteve presente como limite ao poder de reforma nas Constituições do Brasil de 1891 a 1988, salvo na Carta de 1937.<sup>490</sup>

<sup>487</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 893.

<sup>488</sup> STF, DJU, 1 dez. 2000, ADIn MC 2.024/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347393> Acesso em: 18 jan. 2016.

<sup>489</sup> “Observe-se, por oportuno, que esse núcleo material intocável é, na verdade, a posituação constitucional de princípios fundamentais, que integram o Tít. I da Constituição, especialmente os constantes do art. 1.º, caput: forma federativa de Estado, voto direto, secreto universal (parágrafo único e n. II do art. 1.º), voto periódico (forma de governo - república, caput), direitos e garantias individuais (art. 1.º, III) art. 3.º, em especial n. IV, e art. 4.º, II e a separação de poderes, consagrada no art. 2.º.” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutações, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 770).

<sup>490</sup> MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da reforma constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 47-50; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 262-263.

O voto direto, secreto universal e periódico, exposto no art. 60º, § 4º, II, traz a representação do princípio democrático, resguardando, em decorrência deste princípio, o exercício regular e livre garantido a todos, sem distinção, já expostos no texto constitucional em seu artigo 14<sup>o</sup><sup>491</sup>. O voto prevê ainda a periodicidade, que supõe o impedimento da perpetuação do poder, impondo a vontade popular na alternância do poder, garantindo, assim, a sobrevivência do Estado democrático.<sup>492</sup>

A separação de poderes, prevista no art. 60º, § 4º, III, impede o poder reformador de desequilibrar a organização do Estado, por meio de um sistema de controle recíproco entre os poderes, preservando no texto da Carta Política as funções típicas e atípicas de cada órgão constitucional, incentivando, na mesma medida, a obtenção das funções do Estado a sua plenitude.<sup>493</sup>

Os direitos e garantias individuais figuram como limitação expressa ao poder revisor (art. 60º, § 4º, IV). O rol de direitos e garantias elencados na Carta Constitucional é bastante amplo, dedicando integralmente o Título II aos direitos e garantias fundamentais, causando, como consequência, divergência quanto a sua delimitação<sup>494</sup>. Assim, para os que aderem a uma interpretação mais restritiva, são cláusulas pétreas, fundamentalmente, aquelas analiticamente elencadas no art. 5º, da Carta de 1988.<sup>495</sup> Por outro lado, a corrente maximizadora defende a ampliação desta limitação para todos os direitos fundamentais sem exceção.<sup>496</sup> Diante da dificuldade de delimitação, é salutar a lição do Ministro Gilmar Mendes: “Evidentemente, para os fins da

---

<sup>491</sup> “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei [...]”. (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 13 set. 2015.)

<sup>492</sup> MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da reforma constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 43-47; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 262-263.

<sup>493</sup> MOREIRA, loc. cit.

<sup>494</sup> “A simples enunciação do problema e a utilização de uma terminologia diferenciada parecem demonstrar que o constituinte não obrou com o melhor apuro técnico quando disciplinou os direitos e garantias nas suas diversas dimensões” (MENDES, Gilmar Ferreira. *Os limites da revisão constitucional*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional**: teoria geral da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 900).

<sup>495</sup> *Ibidem*, p. 901.

<sup>496</sup> MOREIRA, op. cit., p. 47 et seq.

verificação de eventual lesão a esses limites, a análise há de ser de índole jurídica e não física”<sup>497</sup>

Além dos limites materiais expressos, é aceita pela doutrina majoritária<sup>498</sup> a existência de limites materiais implícitos ao poder reformador, os quais, por sua vez, se impõem por razões lógicas.<sup>499</sup> Segundo Barreto, a implicitude desses limites decorre do próprio processo de interpretação do direito.<sup>500</sup>

Com o intuito de discriminar os limites implícitos, Nelson de Souza Sampaio<sup>501</sup> criou quatro categorias de normas constitucionais que compreendeu estarem fora do alcance do poder reformador, independentemente de sua normatização expressa no texto constitucional<sup>502</sup>, são elas:

1<sup>a</sup>) as relativas aos direitos fundamentais; 2<sup>a</sup>) as concernentes ao titular do poder constituinte; 3<sup>a</sup>) as referentes ao titular do poder reformador; 4<sup>a</sup>) as relativas a processo da própria emenda ou revisão constitucional<sup>503</sup>

Os limites impostos ao poder revisor no ordenamento constitucional brasileiro atuam como ferramentas de garantia visando à continuidade constitucional, reafirmando a identidade do texto e permitindo que se adeque aos novos tempos, na mesma medida em que permaneça fiel aos propósitos que a criaram.

<sup>497</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 900.

<sup>498</sup> “O debate sobre a existência ou não de limites implícitos é longo e antigo. Hoje, quase a totalidade de constitucionalistas manifesta-se ela existência deles; as controvérsias pairam sobre a sua extensão e interpretação” (MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da reforma constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 79).

<sup>499</sup> TAVARES, André Ramos. Reflexões sobre a legitimidade e as limitações do poder constituinte, da assembleia constituinte e da competência constitucional reformadora. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: Teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 348.

<sup>500</sup> BARRETO, Paulo Ayres. Emenda constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1095.

<sup>501</sup> “Foi para evitar essa vaguidade que nos forçamos a discriminar quais as limitações materiais inerentes ao poder reformador” (SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. Bahia: Livraria Progresso, 1954. p. 112).

<sup>502</sup> “Hauriu cunhou a expressão 'legitimidade constitucional' para designar o conjunto de princípios não escritos que servem de fundamento da constituição, e devem ser colocados pelo intérprete e aplicador em posição hierarquicamente superior a esta” (Ibid., p. 111).

<sup>503</sup> Ibid., p. 93.

## 17 REVISÃO CONSTITUCIONAL PERIÓDICA: INSPIRAÇÃO PORTUGUESA AO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

A revisão constitucional periódica foi instaurada em Portugal com a Constituição da Primeira República, em 1911. Inicialmente estabelecia-se um lapso temporal de dez anos entre os processos de revisão constitucional ordinários. Concebida em um contexto histórico diferenciado, gerado pela mudança da forma política<sup>504</sup> de Monarquia Constitucional para República, a limitação temporal imposta pelo estabelecimento da periodicidade fundamentou-se geneticamente na necessidade de estabilização<sup>505</sup> do novo texto constitucional, que, além de representar a nação, possuía a incumbência de estabelecer a república, sistema nunca antes experimentado em Portugal.

Na forma de barreira às modificações prematuras e desnecessárias, a periodicidade buscava dar estabilidade à nova Constituição ou às futuras alterações nela operadas, garantindo a sua permanência por um período suficiente para a adaptação constitucional.

Atualmente disciplinada no art. 284º da Constituição lusitana, a periodicidade revisional impõe o transcurso de cinco anos após a data da publicação da última lei de revisão ordinária. Esse prazo acaba estimulando o debate constitucional, porque, completando-se o quinquênio, ainda que não seja obrigatória a apresentação de projeto de revisão constitucional, cria-se uma oportunidade de aprimoramento constitucional sem que haja a necessidade de arranjos políticos para a apresentação de projetos de revisão, isto porque um único deputado pode, por iniciativa própria, apresentar um projeto de revisão desencadeando a abertura do processo de revisão

---

<sup>504</sup> CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**, Tomo 1. 6. ed. rev. ampl. Coimbra : Almedina, 2010. p. 353.

<sup>505</sup> “Não acho conveniente que um caso d'estes esteja á merce de uma maioria parlamentar. Nós temos uma República que se proclamou ainda não ha um anno e, por consequencia, é natural que a Constituição que se vota agora tenha necessidade de uma revisão; mas para que essa revisão se faça é preciso que decorra o tempo necessario para se conhecerem quaes as suas vantagens e os seus defeitos.” (PORTUGAL. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 54 de 18 de Agosto de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de João de Menezes. Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/054/1911-08-18/26?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2Bannos&pPeriodo=r1> Acesso em: 25 de fev. 2016.)

constitucional, do qual decorre a necessária análise pela assembleia legislativa, obrigando o debate político sobre as instituições.

De outro lado, a periodicidade permite que o novo texto da Constituição e as alterações decorrentes de revisões futuras possuam um período de estabilização, para que seja possível experimentar a Constituição antes de modificá-la e, assim, que ela possa criar raízes no contexto social da nação. Isso possibilita a acomodação do texto constitucional por um tempo razoável para que a sociedade viva a experiência constitucional e para que as novas normas introduzidas na Constituição possuam força para produzir seus efeitos.

Somente com a vivência de uma norma constitucional é possível ter a percepção se ela atende, ou não, às necessidades daquele povo, logo é preciso que ela perdure por um determinado período para que seja plausível conhecer seus defeitos e suas virtudes. Sobre a importância de um período de experimentação da norma constitucional, escreve Cármen Lúcia:

É que as mudanças normativas de base introduzidas por uma nova Constituição podem sobrevir insatisfações e até mesmo sobressaltos que, no calor da hora podem facilitar manifestações de apoio à reforma, sem que isso indique que ela se produzirá em benefício de toda a sociedade. É preciso então, que as normas constitucionais se apliquem, que seus resultados sejam avaliados, para que somente então sobrevenha o seu aperfeiçoamento.<sup>506</sup>

A necessidade de um período de acomodação constitucional, com a finalidade de evitar reformas infundadas ou dispensáveis, já era verificada por Pimenta Bueno, ao analisar a limitação temporal imposta à reforma constitucional presente no art. 174º da Constituição Brasileira do Império, vejamos:

Para evitar a mobilidade imprudente ou constante, a Constituição inibiu a reforma antes de passados quatro anos e por isso mesmo julgamos que essa disposição não é transitória, e sim aplicável a qualquer alteração que tenha sido consumada; entendemos que o Ato Adicional, por exemplo, não poderia ter sido reformando senão depois de passados quatro anos da data do seu juramento<sup>507</sup>

---

<sup>506</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. **Revista de informação legislativa**, v. 30, n. 120, p. 159-186, out./dez. 1993, p. 173-174.

<sup>507</sup> SÃO VICENTE, José Antonio Pimenta Bueno, Marquês de. **Jose Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente**. São Paulo: Ed. 34, 2002. p. 568.

Das palavras de Pimenta Bueno, podemos compreender que a periodicidade é tão importante para as reformas operadas na Constituição quando ao seu texto originário, pois qualquer alteração que passa a integrar o texto da Lei Maior deve ser igualmente experienciada antes de ser alvo de reformismos.

Pactuando deste entendimento, Cármen Lúcia infere sobre a importância da reforma constitucional para a permanência da Constituição<sup>508</sup> ao mesmo tempo em que preleciona sobre a necessidade de se promover reformas sérias e relevantes para a sociedade, sem a interferência de interesses político-partidários ou de determinados grupos sociais:

A reforma constitucional é garantia da Constituição, segurança de sua permanência atual e coerente com o seu destino de servir o povo. Não se pusesse à reforma e a Constituição estaria fadada à substituição e ao fracasso pelo seu desuso, incompatibilidade com a sociedade que a ele se submete. Mas como a reforma se faz para o povo e não para seus governantes ou para os economicamente bem servidos, não se pode ela passar irresponsável ou aleatoriamente.<sup>509</sup>

Neste aspecto, o modelo de Portugal apresenta outra virtude, uma vez que a revisão constitucional periódica lá implementada tem evidenciado sua eficácia<sup>510</sup> na medida em que a expediência portuguesa demonstra a sua utilização para a realização de grandes reformas institucionais, como se pôde verificar anteriormente, quando tratamos das revisões já operadas na Constituição de 1976. Tal modelo resguarda, dessa maneira, a estabilidade Constitucional, porque as reformas necessárias à evolução do texto constitucional são realizadas conforme sua adequação às necessidades da

---

<sup>508</sup> “Esta preocupação também esteve presente nos debates da assembleia nacional constituinte: “Pretende-se, Sr. Presidente, Sr. e Srs. Constituintes, que, após colocada esta Constituição em funcionamento durante 5 anos, se verifique da justeza de todas as conquistas que estamos promulgando e, então, o próximo Congresso eleito terá, no ano de 1993, os poderes de, por maioria absoluta, revisar esta Constituição” (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 03 de Junho de 1988**. Discurso de Ronan Tito. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/255anc03jun1988.pdf#page=>> Acesso em: 04 de mar. de 2016).

<sup>509</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. **Revista de informação legislativa**, v. 30, n. 120, p. 159-186, out./dez. 1993. p. 185.

<sup>510</sup> “A Constituição Portuguesa nasceu com tremendas dificuldades do ponto de vista do Estado Democrático de Direito, e ela se mudou por meio dessas mudanças periódicas que vem fazendo” (SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder (Coord.). **Jurisdição constitucional, jurisdição ordinária e ordem legal**: reflexões e alternativas. Porto Alegre: Brejo, 2009, p. 88).



nação. A revisão constitucional atua como ferramenta de evolução e manutenção da Constituição, como ensina Ferreira Filho:

Na verdade, o Poder Constituinte de revisão visa, em última análise, a permitir a mudança da Constituição, a adaptação da Constituição a novas necessidades, novos impulsos, novas forças, sem que, para isso, seja preciso recorrer à revolução, sem que seja preciso recorrer ao Poder Constituinte originário.<sup>511</sup>

Desse modo, a limitação temporal estabelecida pela periodicidade quinquenal gera uma obrigatoriedade de experimentar o texto da lei maior na mesma medida em que, periodicamente (a cada cinco anos), facilita a iniciativa da revisão constitucional, instigando o aprimoramento institucional através da revisão. Nesse sentido, escreve Silveira:

Limites temporais são aqueles que fixam prazos impeditivos ao exercício das reformas constitucionais, com o intuito de viabilizar a implementação e a efetividade da Constituição, à medida que ela terá que ser cumprida, nos seus exatos termos, pelo menos no período mínimo estabelecido. Sendo assim, funcionam como um escudo de defesa da Constituição contra eventuais ataques dos insatisfeitos com seus termos no seu período inicial de vigência. A Constituição brasileira de 1988 não estabeleceu tais limites. Com absoluta certeza essa é uma das explicações do elevado número de emendas que sofreu nossa Constituição [...].<sup>512</sup>

Aquiesce Cármen Lúcia:

Os limites temporais identificam períodos predeterminados pelo constituinte originário, no qual não se pode promover a reforma ou no qual se tenha que promovê-la. No primeiro caso, resguarda-se de modificações a Constituição recém promulgada a fim de se estabilizarem as instituições orientadas inovadoramente por ela para que, somente após a produção dos seus efeitos e a avaliação deles, se produzam as alterações que se demonstrem efetivamente necessárias.<sup>513</sup>

É nesse aspecto que o processo de emenda constitucional adotado no Brasil não tem se mostrado eficaz para prover estabilidade e permanência

---

<sup>511</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 5 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 124.

<sup>512</sup> SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **O poder reformador na Constituição Brasileira de 1988: e os limites jurídicos às reformas constitucionais**. São Paulo: RCS Editora, 2006, p. 121.

<sup>513</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. **Revista de informação legislativa**, v. 30, n. 120, p. 159-186, out./dez. 1993, p. 173

constitucional, nem para promover reformas estruturais profundas, as quais são necessárias ao constante aprimoramento institucional.

A realidade mostra que, em pouco mais de vinte oito anos, já ultrapassamos a barreira de noventa emendas à Constituição<sup>514</sup>, se somarmos a este número as seis emendas constitucionais de revisão<sup>515</sup> decorrentes do artigo 3º dos ADCT, temos noventa e seis emendas constitucionais até o ano de 2015, aproximadamente 3,4 emendas constitucionais por ano, sem, no entanto, obter o resultado institucional esperado.

A perversidade destes números não está na quantidade de reformas, a sua real importância se fixa no fato de que todas essas reformas não produziram as modificações institucionais necessárias à evolução do Estado. Pouco se avançou em razão das inúmeras reformas, que parecem servir mais a interesses políticos partidários que à adequação da Constituição às necessidades reais da nação.<sup>516</sup> A Constituição brasileira tem sido objeto de constante reforma, criando um cenário de instabilidade constitucional, e o uso excessivo das emendas acaba por ameaçar o Estado Democrático de Direito, como constata Moreira:

Quando contrastamos a rigidez constitucional com a realidade percebemos que, na verdade, reina uma constante alterabilidade constitucional, fenômeno também chamado de emendismo. Essa marca encontrada na Constituição da República Federativa do Brasil, aqui classificada como Constituição instável sob a pragmática das inúmeras alterações que sofre nossa Constituição. E essa instabilidade se mantém mesmo que classifiquemos como rígida do ponto de vista formal (de quórum qualificado). Para nós a instabilidade está presente em qualquer Constituição que é reformada todos os anos como a brasileira.<sup>517</sup>

---

<sup>514</sup> BRASIL. Emenda constitucional nº 90 (2015). **Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm)>. Acesso em: 02 de mar. de 2016.

<sup>515</sup> BRASIL. Emenda constitucional de revisão nº 1 (1994). **Emenda Constitucional de revisão nº 1, de 01 de março de 1994**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm)>. Acesso em: 02 de mar. de 2016.

<sup>516</sup> “As alterações constitucionais devem manter a essência da Constituição e não incorrer em alterações em nome de uma falsa modernidade, entendida como aquelas que não servem ao interesse público e da sociedade” (SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 108).

<sup>517</sup> MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da reforma constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p.17.

Nas palavras de Marcello Caetano:

A verdade é que nenhuma Constituição pode pretender ser a palavra definitiva e a regra imutável da sociedade política; como mal andar o Estado cuja Constituição esteja a ser constantemente alterada, sem ao menos se conservarmos traços fundamentais da sua organização.<sup>518</sup>

Nesse contexto, a revisão periódica é uma opção viável para conferir ao texto constitucional maior estabilidade, pois, ao passo que uma Constituição não pode ser imutável, ela também não pode ser alvo de tantas modificações. Ademais, este molde oportunizar periodicamente o debate político, facilitando o aprimoramento institucional ao despertar a discussão constitucional.

Como já vimos, a alteração da Constituição pelo procedimento de revisão constitucional foi incluída na Constituição de 1988, nos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias, e, como se compreende dos debates parlamentares constituintes, teve, por certo, inspiração no instituto português<sup>519</sup>, entretanto sua redação final não incluiu a periodicidade revisional<sup>520</sup>. Essa previsão gera, ainda hoje, divergência sobre a possibilidade de sua utilização para reformar a Constituição vigente. Neste ponto, a doutrina pátria se divide, visto que, de um dos lados, aceita-se a utilização do artigo 3º do ADCT, sob a justificativa que não houve efetivamente a revisão prevista pelo constituinte originário com a reapreciação do texto constitucional, como afirma Moreira Neto:

É, portanto, perfeitamente sustentável que a revisão determinada pelo constituinte original não chegou a ser realizada, pelo menos com o sentido e abrangência por ele previstas, que não poderiam ser consideradas atendidas com a promulgação das discretas seis “Emendas de Revisão” produzidas, quase todas de relativa pouca importância diante de um contexto total de 318 artigos a serem revistos, sendo 245 permanentes e 73 transitórios. Afinal, o objetivo

<sup>518</sup> CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**, Tomo 1. 6. ed. rev. ampl. Coimbra : Almedina, 2010. p. 340.

<sup>519</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 03 de Junho de 1988**. Discurso de Joaquim Bevilacqua. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/255anc03jun1988.pdf#page=>> Acesso em: 04 de mar. de 2016.

<sup>520</sup> “O nosso constituinte cometeu um erro em não prever a possibilidade de revisões constitucionais periódicas de tempos e tempos, a exemplo do que ocorre com a Constituição portuguesa, como forma constante de modificação incidindo e sua parte material” (SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 111).

revisional só poderia ter sido o de proceder-se a uma ampla reapreciação de todo o Texto, como é do próprio conceito do instituto, e não ter sido adotado para produzir meia dúzia de emendas singulares, diferenciadas das demais apenas pelo rito.

Isso posto, pode-se retirar duas premissas, que ora se submetem como justificação de uma proposta para instituir a revisão como espécie de reforma constitucional em caráter ordinário, permanente e periódico: primeiro, não se trata de um instituto estranho ao direito constitucional positivo brasileiro vigente e, segundo, o seu comando original, por não ter sido esgotada a sua destinação, permanece eficaz, apto para que se reabra a sua execução, não obstante prematuramente interrompida.<sup>521</sup>

Por outro lado, compreende-se como esgotada a revisão estabelecida no artigo 3º do ADCT<sup>522</sup>, não reconhecendo esta norma como base para a realização de uma nova revisão constitucional no Brasil. Santos defende este posicionamento afirmando que: “Sabemos ser impossível a realização de nova revisão constitucional com base no artigo 3º do ADCT da CF/88, porque ele foi uma norma transitória com tempo pré-definido e que se esgotou”<sup>523</sup>. Filiamo-nos ao último posicionamento, compreendendo que a revisão estabelecida no artigo 3º do ADCT foi de fato esgotada por tratar-se de um dispositivo especial e transitório.<sup>524</sup>

Ademais, importa-nos que seu esgotamento não apresenta óbice à proposta de inclusão no ordenamento pátrio de um novo procedimento de revisão constitucional nos moldes de Portugal.

<sup>521</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão constitucional. **Revista Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 71: Editora JC. 2006. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2006/06/revisao-constitucional/>>. Acesso em: 11 de set. de 2015.

<sup>522</sup> "Emenda ou revisão, como processos de mudança na Constituição, são manifestações do poder constituinte instituído e, por sua natureza, limitado. Está a 'revisão' prevista no art. 3º do ADCT de 1988 sujeita aos limites estabelecidos no § 4º e seus incisos do art. 60 da Constituição. O resultado do plebiscito de 21 de abril de 1933 não tornou sem objeto a revisão a que se refere o art. 3º do ADCT. Após 5 de outubro de 1993, cabia ao Congresso Nacional deliberar no sentido da oportunidade ou necessidade de proceder à aludida revisão constitucional, a ser feita 'uma só vez'. As mudanças na Constituição, decorrentes da 'revisão' do art. 3º do ADCT, estão sujeitas ao controle judicial, diante das 'cláusulas pétreas' consignadas no art. 60, § 4º e seus incisos, da Lei Magna de 1988" (ADI 981-MC, rel. min. Néri da Silveira, julgamento em 17-3-1993, Plenário, DJ de 5-8-1994).

<sup>523</sup> SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 111.

<sup>524</sup> Nesse sentido, ver: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 256-257; MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da reforma constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 82; BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 297; SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 90.

Muito já foi dito na doutrina e na jurisprudência<sup>525</sup> pátria sobre a adoção de um procedimento de revisão constitucional como instrumento para a reforma constitucional, tendo sido, inclusive, objeto de projeto de emenda constitucional<sup>526</sup> (PEC 157/03)<sup>527</sup>. É certo que o tema gera polêmica, mas nosso intuito, neste trabalho, não é encontrar a forma de inclusão<sup>528</sup> da revisão constitucional em nosso ordenamento constitucional – que pode se dar sob diferentes roupagens<sup>529</sup> - mas alargar esse debate sob uma ótica diferente, qual seja, a análise aprofundada do instituto português, em especial no que tange à periodicidade, possibilitando despertar maior interesse em sua inclusão.

O ponto que pretendemos salientar é menos observado pela doutrina, qual seja, a possibilidade de apresentar projetos de revisão constitucional ao final do prazo de cinco anos<sup>530</sup>, sem que eles dependam de apoio das maiorias políticas. Como ocorre em Portugal, no Brasil, essa oportunidade teria um efeito extremamente benéfico, porque aparentemente aqueles que teriam condições e prerrogativas para propor reformas estruturais, os parlamentares,

<sup>525</sup> "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 10-12-1997, Plenário, DJ de 19-9-2003).

<sup>526</sup> Para aprofundar o estudo da PEC n. 157/2003, ver: CARRION, Eduardo Kroeff Machado. MEDINA, Ranier de Souza. (Org.) **Reforma constitucional e efetividade dos direitos**: dez anos do grupo de pesquisa Constituição e Sociedade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 177; MEYER-PFLUG, Samantha. A revisão constitucional. **Revista Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro n. 71, editora JC. 2006. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2006/06/a-revisao-constitucional/>>. Acesso em: 11 de mar. de 2015.

<sup>527</sup> A Proposta de Emenda Constitucional n. 157/03 (PEC n. 157) de autoria do deputado federal José Carlos Santos, buscou a instauração de uma revisão constitucional em 2007, apresentou, entre as propostas de alteração, a inclusão da periodicidade revisional nos moldes do instituto de revisão português, no entanto não logrou êxito. Ver íntegra da PEC 157/2003 em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=160966&filename=PEC+157/2003](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=160966&filename=PEC+157/2003)>.

<sup>528</sup> Sobre as formas de alteração constitucional, ver Capítulo 1º, Parte I deste trabalho.

<sup>529</sup> Todavia, vemos uma possibilidade na sugestão apresentada por Santos, que recomenda efetuar uma emenda constitucional para incluir no ADCT a possibilidade da realização de uma constituinte revisional, eleita pelo povo, exclusiva para este fim, impondo-se limites às modificações aventadas, pois não se trataria de uma nova constituição, mas de uma revisão, respeitando-se, dessa forma, os limites impostos pelo constituinte originário. Com isso seria possível inserir, no texto constitucional pátrio, um dispositivo aos moldes da revisão lusitana, o que, segundo Santos, "possibilitaria a revisão de tempos em tempos como forma de adequação do texto ao 'espírito do tempo'" (SANTOS, Armênio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 112).

<sup>530</sup> "[...] para criar uma oportunidade da sociedade ir repensando, porque talvez não seja na primeira e grande Reforma que nós vamos resolver os problemas do Brasil, mas em uma sequência de Reformas" (SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder (coord.). **Jurisdição constitucional, jurisdição ordinária e ordem legal**: reflexões e alternativas. Porto Alegre: Brejo, 2009. p. 88).

não demonstram grande interesse em reformar as instituições, muito possivelmente por estarem atrelados a instituições ruins.<sup>531</sup>Essa falta de interesse parece estar diretamente ligada ao que chamamos de “causação circular cumulativa”<sup>532</sup>, ou seja, ao fato de que reformar e aprimorar as instituições, possivelmente, acarretaria modificação do sistema político, e como consequência, modificação dos próprios políticos.

Em Portugal, é possível observar outra consequência da periodicidade quinquenal imposta ao procedimento de reforma constitucional: o legislador constituinte estabeleceu um período suficientemente longo (cinco anos), impedindo que uma mesma legislatura possa realizar mais que um processo de revisão ordinária, visto que a legislatura tem a duração de quatro sessões legislativas, e cada sessão legislativa tem duração de um ano<sup>533</sup>. Com isso, torna-se mais difícil que uma determinada maioria política se utilize da reforma constitucional para implementar sua agenda. Esse mecanismo procura evitar que a revisão constitucional fique a serviço dos interesses do governo do dia.

Nesse sentido, a periodicidade proporciona a abertura de um novo debate sem depender de um jogo de interesses políticos para a aprovação da iniciativa de um projeto de revisão, possibilitando que a iniciativa se dê por qualquer um dos deputados. Esse debate fortalece a democracia e possibilita o aprimoramento institucional, uma vez que as instituições devem permanecer em constante evolução.

É certo que as mudanças institucionais podem acarretar desconforto para aqueles que se beneficiam da situação atual, entretanto isso não pode ser um entrave à evolução institucional, justifica Cármem Lúcia:

Aliás, não poucas vezes as mudanças de leis vêm acompanhadas de desconfiança e até mesmo de alguma má vontade por parte daqueles que, usufruindo de uma situação jurídica privilegiada, não têm grandeza para dispor de uma nova condição que lhes não seja tão confortável em benefício do maior conforto de uma maioria, conforme lecionava Pontes de Miranda, não se interpreta sequer uma lei ataca-

---

<sup>531</sup> Salientamos que não procuramos culpabilizar ou nomear os responsáveis pela falta de aprimoramento institucional, pelo contrário, vislumbramos que o resultado que experimentamos é decorrente de instituições ruins.

<sup>532</sup> Conceito terminológico apresentado pelo Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Junior nas disciplinas oferecida pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

<sup>533</sup> Em Portugal, a revisão constitucional é de iniciativa exclusiva da Assembleia da República.

se ela. Este ataque inicial, entretanto não respalda modificações a serem imediatamente introduzidas.<sup>534</sup>

Constata-se que a democracia constitucional é fortalecida na medida em que se permite a experiência constitucional, garantindo um período de permanência e adaptação, tanto do texto genético quanto das modificações introduzidas na Constituição, sendo igualmente benéfica a oportunidade do debate político desvinculado da necessidade do apoio das majorias parlamentares e da agenda do governo, abrindo assim espaço para incluir em pauta temas que tenham mais relação com os interesses da sociedade do que com interesses imediatos dos representantes políticos.<sup>535</sup>

É necessária uma consciência constitucional<sup>536</sup> para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, e, para isso, inevitavelmente, impera a experiência constitucional. A norma deve apresentar estabilidade e permanência suficientes para enraizar-se e para brotar o sentimento constitucional no povo.

Esse sentido dado ao texto constitucional pelo povo a que ele se submete é o que torna a carta política eficaz, pois, somente com a identificação do povo com o texto que o representa, é possível criar uma consciência constitucional.<sup>537</sup> Na mesma proporção em que cresce a consciência constitucional, cresce a percepção por parte dos integrantes da nação sobre os efeitos nocivos de um alto grau de reformas constitucionais que não sirvam para aprimorar as instituições ou o texto constitucional. Sobre esse sentimento que atua de forma integrativa, leciona Verdú:

---

<sup>534</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. **Revista de informação legislativa**, v. 30, n. 120, p. 159-186, out./dez. 1993, p. 174.

<sup>535</sup> “Quer dizer que a Constituição ideal seria a que, traduzindo as constantes próprias do carácter de certo povo e apresentando-se como repositório da sua experiência histórica, assegurasse a fácil adaptação das instituições políticas às circunstâncias que vão surgindo em cada época, enriquecendo-as como novas possibilidades e libertando-as de encargos ou poderes obsoletos” (CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**, Tomo 1. 6. ed. rev. ampl. Coimbra : Almedina, 2010. p. 341).

<sup>536</sup> “A consciência constitucional nasce com a percepção de que a lei fundamental é fonte e contínuo desenvolvimento do estado” (MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da reforma constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 170).

<sup>537</sup> A identificação política dos cidadãos com a ordem constitucional solidifica a democracia. Neste sentido, ver: HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 2. Ed. São Paulo: Loyola, 2004. p. 88 et seq.

Mediante la contitucionalización como integración de los ciudadanos se van assumiendo los valores capitales que fundamentan, e inspiran, a la comunidade estatal. De este modo, el reconocimiento por la ciudadanía de valores superiores motivado por su *vis* atractiva y percebidos emotivamente (sentimento constitucional) operan eficazmente para integral e Estado.<sup>538</sup>

O que se pretende com a revisão constitucional periódica não é um engessamento constitucional, pelo contrário, o que se propõe é a possibilidade de vivenciar as normas antes de modificá-las e oportunizar que elas sejam revistas sem serem objetos do jogo de interesses políticos, o que retiraria a reforma constitucional do leque de instrumentos para concretizar as agendas políticas do governo do dia e a recolocaria a serviço do aprimoramento institucional, possibilitando as grandes reformas sistêmicas necessárias à concretização do bem comum.

---

<sup>538</sup> VERDÚ, Pablo Lucas. **Teoria de la constituicion como ciencia cultural**. Madrid: Dykinson, 1997. p. 131.



## 18 CONCLUSÃO

A revisão constitucional periódica, prevista na Constituição da República de Portugal de 1976, abarcada no artigo 284º ao 289º, disciplina um processo de revisão coerente, que coaduna a estabilidade constitucional com a oportunidade revisional, reunindo neste instituto um procedimento capaz de manter a Constituição apta a cumprir seus fins últimos, como veículo dos valores supremos da sociedade, traduzindo o povo que lhe delegou poder.

Oportunizar a evolução constitucional é, de toda a forma, garantir sua permanência, isto porque a dinâmica social e a necessidade de constante aprimoramento das instituições do Estado pedem a adaptação da Constituição às novas realidades sociais. Portanto, almejar uma Constituição intangível jamais importará em frear levantes sociais ou o sentimento reformista de um povo, ao contrário, pode condená-la ao fracasso.

A imposição de limites temporais ao poder reformador é historicamente prevista nas Constituições de Portugal, nascendo, no texto da primeira Carta Constitucional, em 1822, entretanto a inserção da periodicidade deu-se na transição da Monarquia Constitucional para República na Constituição de 1911, pretendendo lhe conferir estabilidade sob a justificava de possibilitar um período de adaptação à nova Constituição e às reformas subsequentes, para que fosse possível experimentar o texto constitucional antes que ele estivesse sujeito a modificações.

O procedimento de revisão periódica, atualmente vigente em Portugal, estabelece a possibilidade de propositura de uma revisão ordinária depois do decurso de cinco anos após a data da publicação da última lei de revisão ordinária. Esse procedimento proporciona duas conjunturas aparentemente opostas que, no entanto, se complementam: a permanência e a iniciativa de revisão.

Nesse particular, procuramos demonstrar os benefícios possíveis de serem alcançados por meio do processo de revisão constitucional periódica, isto é, uma Constituição suficientemente estável para gerar identidade constitucional, fazendo emergir o sentimento constitucional no povo que conferiu o poder ao texto constitucional; a criação de um espaço para debate e iniciativas imprescindíveis às reformas necessárias para a evolução da

Constituição e sua manutenção como documento representativo dos interesses e anseios sociais, despindo a iniciativa de alteração de um possível reformismo baseado nos interesses do governo do dia.

Para os momentos em que impera a necessidade da mudança constitucional, como, por exemplo, a adequação da Constituição Portuguesa à União Europeia, existe, no molde português, a figura da revisão extraordinária, que possui exatamente essa finalidade, impondo, todavia, obstáculos agravados para sua realização, o que se justifica em função de seu caráter extraordinário.

A experiência Portuguesa, obtida com as revisões operadas na Constituição de 1976, demonstra que esse processo é eficaz para instaurar reformas estruturais na Constituição, permitindo a adequação do texto constitucional às novas realidades enfrentadas pelo Estado lusitano.

O processo de revisão periódica é apresentado como inspiração para a evolução do procedimento vigente no Brasil, o que se impõe diante da realidade produzida pelo processo de reforma constitucional pátrio, que, em pouco mais de vinte oito anos, já ultrapassa a barreira de noventa e seis emendas à Constituição sem resultar em reformas estruturais sérias. Nesse contexto, a revisão constitucional mostra-se um caminho para a adequação das instituições vigentes, permitindo as reformas estruturais do Estado, indispensáveis à materialização dos valores máximos da sociedade.

A estabilidade da constituição, aliada à sua capacidade evolutiva de aprimoramento das instituições do Estado, é o resultado que se pretende com a implementação da revisão constitucional periódica, instrumento que se mostrou capaz de se adaptar ao contexto constitucional pátrio e frear o reformismo de interesses político-partidários e, ao mesmo tempo, oportunizar revisões constitucionais que procurem levar a efeito uma alteração sistêmica e global, preservando a identidade da Constituição. A revisão constitucional periódica proporciona um instrumento de aprimoramento constitucional hábil a auxiliar na concretização do bem comum social, finalidade suprema do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Mário Aroso de. Os direitos fundamentais dos administrados após a Revisão Constitucional de 1989. **Direito e Justiça**. Lisboa, v. 6, p. 287-326, 1992.
- ACKERMAN, Bruce. **We the People: foundations**. v. 1. Cambridge: Belknap of Harvard UP, 1991.
- ARAÚJO, Antônio de. **A revisão constitucional de 1977: Um ensaio de história político-constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1999.
- ATALIBA, Geraldo. Revisão constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.877-882.
- BARRETO, Paulo Ayres. Emenda constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.1089-1110.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BARZOTTO, Luis Fernando. Filosofia e Constituição. In: MARTINS, Ives Gandra et al (orgs.). **Tratado de Direito Constitucional**. vol. I. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 617-653.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Granda da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 4. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BURNEAU, Thomas Charles. Constituição: o caso de Portugal. **Lua Nova**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 68-73, 1986. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451986000300012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000300012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 de Out. 2015.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. 2. tir. rev., atual e amp. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 12 set. 2015.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 23 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 23 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 24 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição do Brasil**. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 24 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso Em: 13 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 1 (1969). **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro De 1969**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 16 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 22 (1982). **Emenda Constitucional nº 22, de 29 de Junho de 1982**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc22-82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm)>. Acesso em: 17 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 8 (1977). **Emenda Constitucional nº 8, de 14 de Abril de 1977**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc08-77.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc08-77.htm)>. Acesso em: 17 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional de revisão nº 1 (1994). **Emenda Constitucional de revisão nº 1, de 01 de março de 1994**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm)>. Acesso em: 02 de mar. de 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 90 (2015). **Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc90.htm)>. Acesso em: 02 de mar. de 2016.

BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo luso-brasileiro: influxos recíprocos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**, Tomo 1. 6. ed. rev. ampl. Coimbra: Almedina, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 11. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

\_\_\_\_\_.; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol. II, 2. ed. ver. e ampl. Coimbra: Coimbra, 1985.

\_\_\_\_\_.; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol. II, 4. ed. ver., reimp. Coimbra: Coimbra, 2014.

\_\_\_\_\_. Painel Revisão Constitucional. **Revista jurídica**. Lisboa. n. 13 e 14. p.257-259. Jan e Jun, 1990.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Tradução de Aroldo Plínio Gonçalves. Revisão de José Carlos Barbosa Moreira. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1984

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. A Constituição de 1988: reforma e efetividade. In: CARRION, Eduardo Kroeff Machado; MEDINA, Ranier de Souza. (Org.) **Reforma constitucional e efetividade dos direitos: dez anos do grupo de pesquisa Constituição e Sociedade**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 11-23.

\_\_\_\_\_. Reforma constitucional: novo discurso, mesmos objetivos. In: CARRION, Eduardo Kroeff Machado; MEDINA, Ranier de Souza. (Org.) **Reforma constitucional e efetividade dos direitos: dez anos do grupo de pesquisa Constituição e Sociedade**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 177-187.

COMPARATO, Fábio Konder. Emenda e revisão na Constituição de 1988. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 861-868.

CORRÊA, Oscar Dias. Breves observações sobre a influência da Constituição Portuguesa na Constituição Brasileira de 1988. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 71-88.

FELONIUK, Wagner Silveira. **A constituição de Cádiz**: análise da constituição política da monarquia espanhola de 1812. Porto Alegre: DM editora, 2014.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Mutações, reforma e revisão das normas constitucionais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.765-793.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **O Poder Constituinte**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 55-69.

\_\_\_\_\_. Significação e alcance das "cláusulas pétreas". In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.703-711.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. A revisão na Constituição da República Portuguesa. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 61, 259-267, jul. 1994.

FRIEDRICH, Carl. **Gobierno constitucional y democracia**. v.1. Trad. Agustín Gil Lacierr. Madrid: IEP, 1975.

GASPARINI, Diógenes. A dimensão da revisão constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.825-828.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**, volume 1: I: introdução ao direito constitucional, II: parte geral do direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 2. Ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. rev. e atual. Por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

\_\_\_\_\_. Raul Machado. Permanência e mudança na Constituição. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.1121-1144.

JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la Constitución**. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986.

LOPES, Mauricio Antônio Ribeiro. **Poder Constituinte Reformador**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1993.

MACHADO, Marcello Lavenere. Revisão constitucional: mito e realidade. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da (org.). **Revisão constitucional**: aspectos jurídicos, políticos e éticos. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 67-78.

MACHETE, Rui Chancerelle de. A identidade da Constituição de 1976 e as suas diversas revisões [Periódico] // Themis: **Revista da Faculdade de Direito da UNL**. Edição Especial, Lisboa: Almedina, p. 63- 68, 2006.

\_\_\_\_\_. Painel Revisão Constitucional. **Revista jurídica**. Lisboa. n. 13 e 14. p.261-262. Jan e Jun, 1990.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. O princípio da subsidiariedade na Constituição de 1976: os trabalhos preparatórios da terceira revisão constitucional. In: Miranda, Jorge. (Org.) **Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra, v. II, 1997. p. 851-879.

MELO, A. Barbosa de; COSTA, J. M. Cardoso da; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **Estudo e projecto de revisão da Constituição da República Portuguesa de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 1981.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.883-909.

\_\_\_\_\_. Limites da revisão: cláusulas pétreas ou garantia de eternidade – possibilidade jurídica de sua superação. **Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas**, São Paulo, a. 2, n. 6. Jan-mar 1994.

MEYER-PFLUG, Samantha. A revisão constitucional. **Revista Justiça & Cidadania**., Rio de Janeiro, n. 71. Editora JC. 2006. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2006/06/a-revisao-constitucional/>>. Acesso em: 11 de mar. de 2015.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito constitucional**: Tomo II. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Constituição e cidadania**. Coimbra: Coimbra, 2003c.

\_\_\_\_\_. Limites materiais de revisão. **Revista jurídica**. Lisboa. n. 13 e 14. p. 7-16. Jan e Jun, 1990.

\_\_\_\_\_. **Teoria do estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

\_\_\_\_\_. Poder Constituinte. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional: teoria geral da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.435-462.

\_\_\_\_\_. **Teoria do estado e da Constituição**. 3. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

\_\_\_\_\_.; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. Coimbra: Coimbra, 2005.

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

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Teoria da reforma constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MOREIRA, Vital. A segunda revisão constitucional. **Revista de Direito Público**, Lisboa, ano 4, n. 7, p. 9-24, 1990.

\_\_\_\_\_. Revisão e Revisões: a constituição ainda é a mesma? In: TELES, Miguel Galvão. **20 anos de constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. p. 197-212.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão constitucional. **Revista Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, n.71, Editora JC. 2006. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2006/06/revisao-constitucional/>>. Acesso em: 11 de set. de 2015.

OLIVEIRA TORRES, João Camillo de. As origens da Carta Portuguesa. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v.6, n.3, p. 21-28, jul./set. 1972.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva**: Poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PORTUGAL. Constituição (1822). **Constituição Política da Monarquia Portuguesa**. Disponível em: <<http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/7511.pdf>> Acesso em: 06 de fev. de 2016.



\_\_\_\_\_. Carta Constitucional (1826). **Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826**. Disponível em:  
<<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CartaConstitucional.pdf>>  
Acesso em: 29 de out. de 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1838). **Constituição de 1838**. Disponível em:  
<<http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1058.pdf>> Acesso em: 29 de out. de 2015.

\_\_\_\_\_. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 15 de 6 de Julho de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de Francisco Correia de Lemos. Disponível em:  
<<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/015/1911-07-06/17?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2B&pPeriodo=r1&pPublicacao=c1911>> Acesso em: 25 de fev. de 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 54 de 18 de Agosto de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de Adriano Pimenta. Disponível em:  
<<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/0154/1911-08-18/26?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2Bannos&pPeriodo=r1>> Acesso em: 25 de fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 54 de 18 de Agosto de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de João de Menezes. Disponível em:  
<<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/0154/1911-08-18/25?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2Bannos&pPeriodo=r1>> Acesso em: 26 de fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia da República. **Debates parlamentares sessão n.º 54 de 18 de Agosto de 1911**. Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Discurso de Sidónio Paes. Disponível em:  
<<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r1/c1911/01/01/01/0154/1911-08-18/27?q=REVIS%25C3%2583O%2BDEZ%2Bannos&pPeriodo=r1>> Acesso em: 28 de fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1911). **Constituição política da República Portuguesa de 21 de Agosto de 1911**. Disponível em: <<http://purl.pt/6925/4/>> Acesso em: 29 de out. de 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1933). **Constituição política da República Portuguesa de 1933**. Disponível em:  
<<http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1933.pdf>> Acesso em: 29 de out. de 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1976 / texto original). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em:  
<http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf> Acesso em: 14 de nov. de 2015

\_\_\_\_\_. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: 18 de ago. de 2015.

\_\_\_\_\_. **LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/82**. Disponível em: <[http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/crp\\_1982.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/crp_1982.pdf)> Acesso em: 14 de nov. de 2015

\_\_\_\_\_. **Decreto do Presidente da República n.º 44-A/2011 de 7 de Abril**. Diário da República. Lisboa, 7 de abr. de 2011. Disponível em: <<https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2011/04/06901/0000200002.pdf>> Acesso em: 12 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia da República. **Projecto De Revisão Constitucional N.º 1/XII**. Palácio de S. Bento, 25 de jun. de 2014. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d7663484a6a4d69315953556b755a47396a&fich=prc2-XII.doc&Inline=true>>. Acesso em: 12 de jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia da República. **Projecto De Revisão Constitucional N.º 2/XII**. Palácio de S. Bento, 25 de jul. de 2014. Disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a535339305a58683062334d7663484a6a4d69315953556b755a47396a&fich=prc2-XII.doc&Inline=true>>. Acesso em: 12 de jan. de 2016.

QUEIROZ, Cristina. **Direito constitucional**: as instituições do estado democrático e constitucional. São Paulo: Rev. dos Tribunais; Coimbra: Ed. Coimbra, 2009.

RAMOS, J. Saulo. Revisão constitucional - Inteligência do art. 3.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 698, p. 39-57, Dez, 1993.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. A eliminação do acto definitivo e executório na Revisão Constitucional de 1989. **Direito e Justiça**, Lisboa, v. 6, parte I, p. 365-400, 1992.

\_\_\_\_\_. Maria Teresa de Melo. A eliminação do acto definitivo e executório na Revisão Constitucional de 1989. **Direito e Justiça**, Lisboa, v. 7, parte II, p. 191-234, 1993.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 30, n. 120, p. 159-186, out./dez. 1993. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176171>>. Acesso em: 01 de mar. de 2016.

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

SANTOS, Armenio de Oliveira dos. **Limites do Poder de Reforma da constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

SÃO VICENTE, José Antonio Pimenta Bueno, Marquês de. **Jose Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente**. Organização e introdução de Eduardo Kugelmas. São Paulo: Ed. 34, 2002.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **O poder reformador na Constituição Brasileira de 1988**: e os limites jurídicos às reformas constitucionais. São Paulo: RCS Editora, 2006.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O consenso e Constitucionalismo no Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002a.

\_\_\_\_\_. Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como Poder**: uma Nova Teoria da Divisão de Poderes. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002b.

\_\_\_\_\_. Cezar Saldanha. **A Crise Democrática no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

\_\_\_\_\_.; Reverbel, Carlos Eduardo Dieder. **Jurisdição constitucional, jurisdição ordinária e ordem legal**: reflexões e alternativas. Porto Alegre: Brejo, 2009.

TAVARES, André Ramos. Reflexões sobre a legitimidade e as limitações do poder constituinte, da assembleia constituinte e da competência constitucional reformadora. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. (Orgs.) **Direito constitucional**: Teoria geral da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.333-356.

TELES, Miguel Galvão. Temporalidade jurídica e Constituição. In: TELES, Miguel Galvão. **20 anos de constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. p. 25-53.

TORGAL, Lino. Limites da revisão Constitucional: uma perspectiva Luso-Brasileira. **Themis: revista da faculdade de Direito da UNL**, Lisboa, ano 2, n. 3, p. 201-251, 2001.

URBANO, Maria Benedita. Do grau zero do referendo ao referendo comunitário. In: TELES, Miguel Galvão. **20 anos de constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. p. 259-275.

VERDÚ, Pablo Lucas. **Teoria de la constitucion como ciencia cultural**. Madrid: Dykinson, 1997.