

ALGUMAS RAZÕES PARA SE EMENDAR UMA CONSTITUIÇÃO

Valeschka e Silva Braga¹

Professora de Direito Constitucional da Faculdade Christus atualmente licenciada para Doutorado na Universidade Paris I – Sorbonne
Mestre em Direito Publico UFPE; Advogada da União
Membro da Associação Francesa de Direito Constitucional (AFDC)

Resumo

Trata-se de uma breve análise das reformas introduzidas em duas Constituições contemporâneas: a Brasileira e a Francesa, a fim de elencar alguns dos motivos que levam o Poder Constituinte Derivado a agir.

Introdução

“Se queremos que tudo continue, é necessário que tudo mude”.¹ Esta célebre frase tirada do livro “Le Guépard” do escritor italiano Tornaso di Lampedusa levamos ao questionamento inicial de saber se é necessário, realmente indispensável, recorrer ao “arriscado expediente”² da reforma constitucional.

Deve-se, inicialmente, sublinhar que a Constituição é a lei fundamental da nação e que o seu papel é essencialmente regular a vida política de um Estado. Ela determina o sistema e os meios de distribuição das competências, fixa (freqüentemente) uma lista dos direitos fundamentais, bem como as orientações essenciais das

¹autora de diversos artigos publicados em Revistas jurídicas e do livro *Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade*. Curitiba: Juruá, 2004.

revisões. Ela é, portanto, um texto geral que permite organizar a vida política do Estado e dos indivíduos que nele transitam (cf., neste sentido, o art. 16 da Declaração Francesa de direitos do homem e do cidadão de 1789).

Tendo em vista estes fins e em decorrência de mudanças objetivas reais, a Constituição deve progredir.

Ela o faz no sentido de satisfazer às exigências do desenvolvimento de todos os aspectos da vida política, econômica e social. Com efeito, ao se fazer uma avaliação de algumas circunstâncias (de reformas sociais, de abertura do ordenamento jurídico a outras ordens ou de simples modernização), é necessário proceder à revisão de aspectos da Constituição que porventura estejam numa situação de ruptura com a realidade ou, ainda, criar uma nova lei fundamental. Pode-se dizer, então, que o Poder Constituinte é aquele capaz de elaborar (Originário) ou de reformar a Constituição (Derivado ou Reformador).

Quando se diz que uma Constituição é rígida, isso indica que ela comporta disposições que restringem a liberdade de reforma. Pode-se dizer, ao contrário, que a ausência de tais disposições induz a uma liberdade reformatória. No mundo e na história constitucional brasileira, há uma enorme variedade de condições requeridas para uma revisão constitucional.³

De fato, nos sistemas de Constituições escritas⁴ e rígidas (que implica na existência de um procedimento mais elaborado para alterar a lei fundamental que aquele previsto para as demais leis), existe, inclusive, previsão, no texto constitucional, dos procedimentos ora exigíveis. Não obstante, por vezes, para reforçar o valor de seu conteúdo, a Constituição também prevê limites materiais ao Poder Constituinte Derivado (a título de ilustração, pode-se citar os casos da Lei Fundamental Alemã, de 1949 e do Texto Constitucional Português, de 1976).

Não é difícil concluir, mesmo através de uma análise rápida, que a Constituição Brasileira de 1988 já foi bastante modificada. Afinal, até esta data, 5 de junho de 2006, foram nada menos que 58 Reformas⁵, sendo 52 emendas constitucionais propriamente ditas⁶ e 6 de revisão⁷, de maior ou menor amplitude, que tocaram o nosso texto constitucional! A Constituição Francesa de 1958, por sua vez, também foi objeto de emendas, mas que totalizam 19 até o presente momento.⁸

A partir desta constatação, pareceu interessante verificar, à luz do sistema constitucional francês instaurado pela Constituição de 1958⁹, quais poderiam ser consideradas razões válidas para uma modificação constitucional.

Entretando, se se trata, aqui, de saber quais são as razões das reformas, é necessário primeiro (I) compreender as suas justificações mais gerais, para depois (II) aprofundar-se acerca das razões que estiveram na origem de algumas delas, notadamente, daquelas incidentes sobre a Constituição Francesa de 1958, objeto central deste estudo sobre reformas constitucionais.

Imperativo salientar que o objetivo deste trabalho não é a exaustividade, mas simplesmente dar alguns exemplos que possam ilustrar a argumentação apresentada, até para que não se torne enfadonha a sua leitura. Além disso, não se teve por escopo, através deste breve comentário, fazer propriamente Direito Comparado, embora seja inevitável que algumas confrontações entre o sistema francês e o brasileiro tenham sido eventualmente empregadas.

I A justificativa das emendas: razões gerais.

“Não se mexe em um time que esteja ganhando”.

Se o ditado é verdadeiro, isso significaria dizer

que quando um texto constitucional é modificado, a razão adviria da sua inabilidade em fazer um jogo compatível com a realidade.

Mas isso nos leva a questionar até que ponto as estratégias adotadas servem para modificar profundamente o sistema constitucional vigente ou apenas par corrigir alguns desajustes. Assim, pode-se repartir as emendas em corretivas ou verdadeiramente modificadoras.

1. As emendas corretivas.

São aquelas acarretadas por novos desenvolvimentos que aparecem ao longo da modernização do país, de uma política de reformas ou de abertura a outras ordens jurídicas.

Após a promulgação da Constituição de 4 de outubro de 1958¹⁰, a França teve que se adaptar às novas lições decorrentes da experiência de governo do país, aos novos conteúdos do sistema social, da política e da economia, etc. Todas estas grandes questões passaram, de uma forma mais ou menos indireta, a serem refletidas pela Constituição Francesa.¹¹ Para isso, foi necessário rever as cláusulas relativas a certos aspectos específicos da Constituição.

Pode-se citar, como exemplos, as leis constitucionais (nomenclatura correspondente às “emendas constitucionais” brasileiras) que alteraram: 1. as datas de sessões parlamentares (cf. LC n. 63-1327, de 30 de dezembro de 1963); 2. a forma de substituição do Presidente da República, incluindo dispositivo acerca de impedimento à candidatura eleitoral a este cargo (cf. LC n. 76-527, de 18 junho de 1976), dentre outras.

Permitiu-se, assim, não somente aperfeiçoar a

Constituição, adaptá-la ainda mais à realidade, como, principalmente, conservar a dita 5ª República.¹²

No Brasil, pode-se apontar como exemplo de emenda constitucional corretiva a de n. 2/92, que se limitou a antecipar o plebiscito previsto no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹³ de 7.09.93 para 21.04.93. Mesmo se esta antecipação tenha causado mal-estar político e doutrinário, ela não acarretou profundas alterações do nosso texto constitucional de 1988.

Foi também o caso da Emenda Constitucional n. 32, de 11.09.2001, que alterou o regime das Medidas Provisórias. Considera-se corretiva pois ela adveio para frear o abuso desta ferramenta por sucessivos Presidentes da República. De fato, por meio deste instrumento, de caráter temporário e excepcional (exigidos os requisitos discricionários de “relevância e urgência”), com força de lei, o Chefe do Poder Executivo acabava por usurpar a função legisladora do Poder Legislativo. É que, expirado o prazo de sua vigência (30 dias), sem que o Congresso Nacional sobre ela se tivesse pronunciado, a referida medida era reiteradamente objeto de reedições sucessivas.¹⁴

Se o instituto “medidas provisórias” foi profundamente modificado pela reforma mencionada, ele subsiste. Portanto, o objetivo da EC n. 32/2001 foi de detalhar as condições de seu uso e corrigir sua distorção, mas não de instaurar ou suprimir fórmulas instituídas pelo Constituinte de 1988.

Convém salientar que, se a construção europeia acarretou reformas constitucionais importantes no seio da Constituição Francesa de 1958, não se pode dizer categoricamente que a Constituição Brasileira de 1988 tenha sofrido alterações por força da integração sul-americana (Mercosul).

Mas, se é possível falar em reformas constitucionais corretivas, sem que com esta nomenclatura se pretenda dizer que elas tenham menos importância, pode-se também observar que existem reformas incidentes nos textos constitucionais que acarretam consequências mais profundas no sistema constitucional originário.

2. As reformas verdadeiramente modificadoras.

Estas revisões alteraram de maneira tão significativa a Constituição que se questiona se não se deveria ter mudado mesmo de Constituição.

Estando a Constituição na “origem”, como fundamento, de todas as demais normas jurídicas e, como fonte principal da organização dos poderes, a sua modificação, em determinados pontos, pode alterar substancialmente a estrutura da distribuição de competências, do regime constitucional adotado para determinados agentes, etc. As reformas verdadeiramente modificadoras incidem, então, sobre as “decisões políticas fundamentais”¹⁵ do Estado e provocam uma verdadeira “revolução constitucional”.¹⁶

Na França, no âmbito da atual 5ª República, pode-se citar como exemplo o da reforma adotada em 1962, que instaurou o voto direto e universal para a eleição do Presidente da República¹⁷, instituindo, por conseguinte, no sistema parlamentar de governo instaurado pelo Constituinte de 1958, um elemento de configuração tipicamente presidencialista.

Se o regime presidencialista tinha sido excluído pelo Constituinte Francês de 1958¹⁸, parece que a instauração da eleição direta e universal para Presidente da República lhe atribui “uma nova legitimidade

democrática²¹⁹ que rompe com o equilíbrio entre os poderes deste e do Primeiro Ministro.

No mesmo sentido, alguns autores acreditam que a redução do mandato presidencial²⁰ em dois anos (de 7 para 5), efetivada pela emenda de 2 de outubro de 2002, comprometeu o papel de árbitro, de poder neutro capaz de assegurar a continuidade do Estado, do Presidente da República Francês pois tornou-o mais suscetível à vontade política expressa a cada quinquênio.

Foi também o caso da revisão que abriu a novos legitimados (60 deputados ou 60 senadores) a possibilidade de promover a ação (saisine) de inconstitucionalidade. De fato, esta reforma contribuiu para o fortalecimento do Legislativo e para o engrandecimento do papel do Conselho Constitucional. Ele teve, ainda, por consequência um crescimento considerável do número de ações do controle (preventivo) de constitucionalidade.²¹

Estas revisões assinalam a maleabilidade do texto constitucional para adaptar-se às múltiplas situações e, na expressão de Maud Fouquet-Armand, são “um sinônimo de abertura quanto à pluralidade de leituras e de interpretações”.²²

Mas elas levaram alguns autores a defender a chegada ou “emergência oficiosa” material da 6ª República!²³ Ora, um jurista brasileiro ao observar as modificações citadas não as vê como tão constrangedoras do sistema instaurado pela redação original da Constituição francesa de 1958, pois a Carta Federal Brasileira já passou por um processo de desfiguração muito mais embaraçoso.

É que, no Brasil, o problema é mais crônico e merece intensa preocupação. De fato, sendo a nossa Constituição bastante detalhista, não apenas em relação à

organização institucional e aos direitos fundamentais, muitas das opções iniciais do Constituinte foram substancialmente modificadas, tais como: o regime jurídico dos militares (EC n. 18, de 05.02.98) o estatuto e a aposentadoria dos servidores públicos civis (EC n. 19, de 04.06.98, EC n. 20, de 15.12.98 e EC n. 41, de 19.12.03²⁴), o regime geral de previdência social (EC n. 20, de 15.12.98), a representação paritária de empregados e empregadores perante a Justiça Trabalhista (EC n. 24, de 09.12.99), a quebra do monopólio estatal sobre a pesquisa, lavra, refinação, exportação e importação do petróleo (EC n. 9, de 09.11.95).

Um dos exemplos mais marcantes da profunda alteração institucional promovida por uma reforma constitucional é o da Reforma do Poder Judiciário (EC n. 45, de 8 de dezembro de 2004) que, dentre outras disposições, instituiu um novo órgão no referido Poder, o Conselho Nacional de Justiça, dotado de poderes até então desconhecidos no ordenamento jurídico nacional, tais como o de revocar os processos disciplinares contra órgãos, membros ou serviços auxiliares do Poder Judiciário; o de fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais pelos juízes; e, em concorrência com o Tribunal de Contas da União, o de verificar a legalidade dos atos administrativos emanados do referido Poder, anulando os ilegais (cf. art. 103-B, CF/88, introduzido pela EC n. 45/2004).

Classificadas as emendas constitucionais segundo as suas consequências na ordem jurídica de um Estado, convém agora traçar algumas considerações acerca dos problemas que se pode encontrar no que diz respeito às formalidades do processo de reforma constitucional.

II As dificuldades relacionadas à origem de reforma constitucional.

Para a melhor compreensão do que se tem a tratar neste tópico, convém traçar algumas linhas preliminares acerca do processo de reforma constitucional na França. De uma forma bastante simplificada, pode-se afirmar que:

Na França, a iniciativa do projeto de emenda constitucional é concorrente, sendo da competência conjunta do Presidente da República, mediante proposta do Primeiro-Ministro e, ainda, da competência dos membros do Parlamento (cf. art. 89 da Constituição de 1958). Assim, os dois primeiros não podem desencadear o processo reformatório sozinhos, pois tanto o primeiro depende da proposição do segundo, quanto este necessita da aceitação daquele. Neste caso, fala-se em proposição de lei constitucional. Caso a iniciativa provenha do Poder Legislativo, fala-se em projeto de lei constitucional. A adoção (aceitação) do projeto ou da proposição de lei constitucional é feita pelas duas Assembléias (Senado e Assembléia Nacional), em termos idênticos.²⁵

A ratificação que pode ser feita de duas formas :

- 1. no caso da iniciativa ser parlamentar, ela deve necessariamente ser feita por referendo²⁶ ;*
- 2. em caso de proposição de emenda, ou seja, se a iniciativa for do Poder Executivo, é o Presidente da República que deve escolher entre a ratificação popular ou a representativa (pelo Congresso, ou seja, por votação das casas legislativas reunidas, considerando-se ratificada a proposição que obtiver 3/5 dos votos expressos).*

Problema clássico quando se fala em reforma constitucional diz respeito aos seus limites. Enquadrados de forma expressa na Constituição Francesa de 1958 (cf.

art. 89), eles podem ser classificados em duas espécies :

1. circunstanciais (nas hipóteses de atentado à integridade do território francês e de vacância da Presidência da República – ou, ainda, em virtude da interpretação dada pela decisão do Conselho Constitucional de n. 92-312 DC, de 2 de setembro de 1992, na hipótese de o Presidente da República dissolver as duas Assembléias, fundamentado no artigo 16 da referida Constituição²⁷, para que o Poder Executivo não se valha de uma situação de crise excepcional para impor uma reforma constitucional).

2. material (quanto à forma republicana de governo).

Por uma extensão doutrinária da interpretação do texto constitucional, que enuncia: “la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l’objet d’une révision”, também são considerados limites materiais os valores e princípios inerentes à forma republicana do regime (tais como, no ordenamento francês, princípio do Estado laico, o da igualdade, o da fraternidade, o da dignidade da pessoa humana, o da prestação de serviços públicos, etc.²⁸

No Brasil, a iniciativa das emendas constitucionais compete a/ao: 1. um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; 2. o Presidente da República; 3. mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

No que diz respeito à sua adoção, elas dependem de aprovação, por 3/5 dos parlamentares, em dois turnos (havendo, portanto, quatro votações: 2, na Câmara dos Deputados e 2, no Senado Federal) de um texto único.

Estão dispostos, ainda, textualmente na

Constituição (art. 60), como limites que impedem a reforma constitucional:

1. circunstanciais: *a vigência de estado de defesa (cf. art. 136), de estado de sítio (cf. art. 137) ou de intervenção federal (art. 34);*

2. materiais, *tudo o que tenda a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.*

Não estando previsto qualquer tipo de ratificação de um projeto votado pelas Casas Legislativas, sabe-se, porém, que uma moção de emenda rejeitada ou havida por prejudicada, não pode ter novamente sua matéria proposta na mesma sessão legislativa (art. 60 § 5º, CF/88).

Vale salientar que o Poder Constituinte Originário previu uma única Revisão (art. 3º, ADCT), que ocorreu, surpreendentemente, em seis parcelas (“Emendas Constitucionais de Revisão”, segundo a nomenclatura dada pelo Poder Constituído, de ns. 1 a 6), embora juristas de renome do talante de Paulo Bonavides²⁹ contra ela tenham se insurgido veementemente.

Ora, a ilustração bastante rápida, feita aqui, dos procedimentos adotados atualmente na França e no Brasil para a reforma constitucional leva à interrogação acerca de quem estaria na origem das alterações do texto fundamental. A questão é, pois, de saber onde normalmente se tem encontrado o seu elemento voluntarista.

1. A aparente substituição de vontades: da vontade popular à vontade do Poder Executivo.

No caso da França a situação é delicada, pois

pertence ao Presidente de República, mediante provocação do Primeiro-Ministro, o poder discricionário de submeter a reforma constitucional ao referendo ou convocar o Congresso, cf. art. 89 da Constituição de 1958.

Conforme já foi dito, os legitimados para propor a “lei constitucional” são: o Presidente de República, em acordo com o Primeiro-Ministro; e os parlamentares. Os dois passos seguintes são: a sua adoção, através da obtenção de um texto único após votação em cada uma das duas câmaras legislativas; a sua ratificação (e posterior promulgação), quer pela via referendária (obrigatória nos casos de iniciativa parlamentar), quer pela necessária consecução de um consenso parlamentar de 3/5 dos votos expressos do Congresso reunido.

Ora, em caso de iniciativa governamental³⁰, é do interesse do Presidente da República submeter sua própria proposição de lei constitucional seja crivo popular (referendo) seja ao crivo parlamentar (Congresso).

Entretanto, o Presidente da República Francês não é obrigado a submeter os projetos de lei constitucional adotados pelas casas legislativas ao referendo. Em outras palavras se, pela iniciativa parlamentar, um projeto for adotado pelo Senado e pela Assembléia Nacional, nada garante que o mesmo será submetido à opinião popular. Assim, não havendo a consulta referendária, a reforma fica impedida de ser realizada, mesmo que ela pareça corresponder aos anseios da comunidade, pelo simples fato de não ter feito todo o percurso constitucionalmente exigido.

Assim, o Presidente da República Francês tem o poder discricionário de dar continuidade ou não aos projetos de reforma constitucional de iniciativa parlamentar. Além disso, ele dispõe da livre escolha, nas suas próprias proposições de emenda constitucional, de convocar o Con-

gresso das Assembléias ou o referendo constituinte, fazendo com que a consulta popular tenha se tornado a exceção no sistema e a decisão congressual, a regra.

De fato, mesmo que o art. 89 da Constituição Francesa de 1958 preveja o que aparece ser um princípio de consulta popular referendária, ela se tornou exceção. Tanto é assim que apenas uma reforma constitucional adotada foi objeto de um referendo: a Lei (Emenda) Constitucional n. 2000-964, de 2 de outubro de 2000, sobre a duração do mandato presidencial.

Como se isso não bastasse, a recusa do Conselho Constitucional em deliberar sobre a conformidade das leis referendárias e das leis constitucionais com a Constituição³¹, deixaram uma margem de apreciação enorme ao Presidente da República, fazendo com que as emendas constitucionais disponham de uma verdadeira imunidade jurisdicional e estejam mais ligadas à vontade do Poder Executivo que à popular.

A vontade política tem, portanto, prevalecido, e tem sido suficiente a “inércia de um só, do Presidente da República, para que a totalidade da nação seja privada do direito de se pronunciar”.³²

Diante desta realidade, não é de se estranhar que todas as leis (emendas) constitucionais francesas promulgadas desde 1958 foram de origem Executiva (ou seja, de iniciativa do Presidente da República sob proposta do Primeiro-Ministro) e que apenas uma das reformas tenha sido objeto de consulta da vontade popular (acima referida).

Outra curiosidade do sistema constitucional francês merece destaque: uma das reformas constitucionais foi proposta, em 1962, sob o fundamento do artigo 11 da Constituição de 1958. Ora, até então, ninguém tinha pensado

ser possível adotar outro procedimento reformatório senão o do art. 89. Afinal, é neste artigo que estão previstas as condições para o exercício do Poder Constituinte Derivado!

Entretanto, o então Presidente Charles de Gaulle, no intuito de modificar o modo de eleição presidencial, implementou uma releitura do artigo 11, segundo o qual pode ser submetido a referendo “todo projeto de lei que trate acerca da organização dos poderes públicos”. Na realidade, se observarmos que as “leis constitucionais” portam, frequentemente, matéria da estrutura estatal, vê-se que os motivos para a adoção deste procedimento não característico da reforma constitucional foram mais políticos (para evitar a sua provável rejeição pelo Senado) que jurídicos. Ora, causa surpresa o fato de ser possível adotar um processo idêntico para edição de leis ordinárias e para a promulgação de leis constitucionais. Não teria deixado a Constituição, assim, de ser realmente rígida?

Aliás, se tivessem sido adotadas mais vezes “leis constitucionais” com base no artigo 11 da Constituição Francesa de 1958³³, o Parlamento deixaria de ter ingerência sobre a sua discussão e aprovação, pois as mesmas seriam promulgadas independentemente de sua manifestação. Além disso, além de não serem previstos limites circunstanciais e materiais expresso para este tipo de referendo, embora por uma questão de lógica, em se tratando de lei constitucional, aplicam-se-lhes os mesmos do artigo 89, a única obrigação expressa do Executivo seria a de submeter a proposição durante o período de sessões legislativas (a saber, entre o primeiro dia útil de outubro de um ano ao último dia útil do mês de junho do ano seguinte) e a única forma de oposição seria uma menção de censura (prevista no art. 49 da Constituição para fins de avaliação da responsabilidade do Governo³⁴).

O caso Brasileiro não revela tão claramente a substituição da “vontade constituinte”, pois não existe em nosso sistema constitucional a faculdade do Chefe do Poder Executivo em ratificar a reforma pela votação parlamentar ou pelo referendo (mesmo porque este somente pode ser convocado pelo Congresso Nacional, cf. art. 49, XV, CF/88). Na verdade, excepcionada a possibilidade do Presidente da República propor uma emenda constitucional (art. 60, II, CF/88), ele não tem qualquer outro papel explícito no restante do processo direcionado à sua aprovação (contrariamente ao que ocorre com as leis ordinárias, sobre as quais ele pode exercer seu poder de veto e deve promulgar, cf. art. 66, CF/88).

Mas o que se dizer de uma emenda constitucional que possibilitou a reeleição para Presidente da República (EC n. 16, de 04.06.1997), aprovada para vigor de imediato, durante o mandato do Sr. Fernando Henrique Cardoso, curiosamente reeleito?

Em princípio, poder-se-ia alegar que o fato de ter sido reeleito revela que a vontade popular estaria presente no momento da aprovação da emenda constitucional permissiva. Mas isso significaria inverter a lógica constitucional brasileira. Nunca houve antes no Brasil possibilidade de reeleição presidencial, mas talvez “este” tenha sido o único a despertar o desejo do povo de ver uma sucessão de mandatos cumpridos por um mesmo iluminado...

Por outro lado, o texto constitucional de 1988 não prevê a participação do povo de forma direta no processo reformatório: sua vontade somente intervém através de seus representantes.

Ora, o Poder Executivo, segundo Laboulaye³⁵, deve servir de garantia da ordem e da durabilidade das instituições. Legítimo ou não, ele deve não apenas buscar a

organização e a paz no presente mas, ainda, assegurar a segurança no futuro. Para isto, ele deve tentar manter as suas instituições relativamente estáveis.

Não se pretende dizer que deve o texto constitucional restar estagnado ou obsoleto, mas que um cuidado maior deve ser dado à vontade popular e uma atenção menor às vaidades. De fato, são as reivindicações do povo que devem importar e não os caprichos dos governantes.

Conclusão

A partir do que foi exposto, sobretudo baseados nos equívocos cometidos na França e no Brasil, apontados acima, algumas rápidas lições podem ser tiradas:

Não seria estranho identificar a necessidade de mudança constitucional à instabilidade institucional. Por esta razão, devem ser evitadas as reformas casuísticas. Somente nas situações de crise prolongada o recurso às emendas constitucionais deveria ser aplicado.

Salvo raras exceções, parece também claro que não se muda a sociedade por meio da legislação e sim, o contrário : é a necessidade da comunidade que deve determina a reivindicação de reforma dos seus textos. A vontade que deve prevalecer, portanto, para mudança do texto constitucional é a do povo e não a dos dirigentes do Estado.

Se, por um lado um número elevado de reformas realizadas parecem “desacralizar a Constituição”³⁶, não se imagina que uma geração possa impor suas próprias leis às gerações futuras, sem que estas possam contra elas se insurgir. Neste sentido, a modificação constitucional pode servir como fonte de contraposição a dispositivos obsoletos.

Não se pode admitir, no entanto, uma banalização

das reformas constitucionais como têm ocorrido no Brasil. Pode-se dizer que o seu número é excessivo, um verdadeiro absurdo. Afinal, se é preciso deixar que a Constituição respire os novos ares dos tempos modernos, também é necessário que ela não seja sufocada pelos gases nocivos liberados por emendas constitucionais causuísticas.

Aliás, o “prestígio e a supremacia”³⁷, a “lisibilidade e a coerência”³⁸ e uma certa dignidade do texto constitucional deveriam impedir desmandos de maior envergadura. E, como questiona François Luchaire: “Como crer no caráter sagrado de uma Constituição se nós a modificamos a cada 6 meses pedacinho por pedacinho?”³⁹

Estaria sendo a Constituição “reinventada”⁴⁰? De fato, se mudarmos frequentemente a Constituição, o que ocorre é uma mudança profunda do seu texto mesmo. O Estado do qual a Constituição deve constituir a base jurídica e o reflexo muda, sem mesmo se aperceber. Modificando-se profunda e radicalmente o texto constitucional, muda-se o Estado e vice-versa. Nestas condições, talvez seja o caso de o povo exercer, não pouco a pouco (através do poder reformador), mas na sua totalidade, seu poder constituinte (originário)...

Referências:

CARCASSONE, Guy. *La Constitution. Col. Points. Paris: Editions du Seuil, 2005.*

_____. *Surprises, surprise... Les révisions de la Constitution. Revue de droit public, Paris, n. spécial (5-6) « Les quarante ans de la Ve République », p. 1495-1513, 1998.*

DUBOIS, Jean-Pierre et alli. *L'état des droits de l'Homme en France. Paris: La Découverte, 2004..*

FOUQUET-ARMAND, Maud. Les Révisions de la Constitution de 1958 : de la Ve à la VIe République ? Revue de la recherche juridique et droit prospectif, Paris, n. 4, p. 1591-1622, 2001.

GUENAIRE, M. Le linceul de Bayeux. Le Monde, Paris, 31 de maio de 2000.

KARAGIANNIS, Syméon. Les révisions impossibles. L'obstacle temps et les Constitutions. Revue de droit public, Paris, n. 4, p. 1085-1125, 2002.

LABOULAYE, Edouard. Questions constitutionnelles. Paris: Charpentier et Cie, 1872.

LOUIS, Carole. « Modernisation » et caractère sacré de la Constitution. Civitas Europa, Nancy, n. 9, p. 167-191, septembre 2002.

LOUIS, Carole. « Modernisation » et caractère sacré de la Constitution. Civitas Europa, Nancy, n. 9, p. 167-191, septembre 2002.

LOUIS, Carole. « Modernisation » et caractère sacré de la Constitution. Civitas Europa, Nancy, n. 9, p. 167-191, septembre 2002.

LUCHAIRE, François. Le droit d'asile et la révision de la Constitution. Revue de droit public, Paris, n. 1, p. 26-38, 1994.

MAUS, Didier. Les grands textes de la pratique institutionnelle da la Ve République. Paris: La documentation française, 1995.

PACTET, Pierre. La désacralisation progressive de la Constitution de 1958. In : Mélanges Pierre Avril. Paris: Montchrestien, 2001.

REMOND, R. Quinquennat : une réforme en trompe-l'œil. Le Monde, Paris, 23 de setembro de 2000.

ROUSSEAU, Dominique. Droit constitutionnel et institutions politiques. La Ve République. Paris : Eyrolles, 1992.

ROUSSEAU, Dominique. La révision de la Constitution sous la Ve République. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/index.htm>.

SCHMITT, Carl. Théorie de la Constitution. Col. Léviathan. Paris: PUF, 1993.

Anexo I

Até 20.03.06, foram promulgadas as seguintes emendas à Constituição Federal de 1988:

EC n. 1, de 31.03.1992, dispondo sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores;

EC n. 2, de 25.08.1992, versando sobre o plebiscito previsto no art. 2º do ADCT;

EC n. 3, de 17.03.1993, que tratou de temas diversos, tais como: aposentadoria de servidores públicos, criação da Ação Declaratória de Constitucionalidade e tributos;

EC n. 4, de 14.09.1993, que deu nova redação ao art. 16 (sobre a vigência da lei eleitoral);

EC n. 5, de 15.08.1995⁴¹, modificadora do § 2º do art. 25 (acerca da exploração dos serviços locais de gás canalizado pelos Estados);

EC n. 6, de 15.08.1995, que alterou o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 (e imprudentemente repetiu dispositivo impedindo a adoção de Medidas Provisórias para fins de regulamentação de dispositivo constitucional cujo texto tenha sido alterado após 1994 – art. 246 – que constou também na EC n. 7);

EC n. 7, de 15.08.1995, modificadora do art. 178 (acerca da ordenação do transporte aéreo) e impeditiva da adoção de Medidas Provisórias para fins de regulamentação de dispositivo constitucional cujo texto tenha sido alterado após 1994;

EC n. 8, de 15.08.1995, que alterou o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21;

EC n. 9, de 09.11.1995, que deu nova redação ao art. 177, alterando e inserindo parágrafos;

EC n. 10, de 04.03.1996, modificadora dos arts. 71 e 72 do ADCT, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1994;

EC n. 11, de 30.04.1996, permitindo a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concedendo autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica;

EC n. 12, de 15.08.1996, outorgando competência à União, para instituir contri-buição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (a malfada CPMF);

EC n. 13, de 21.08.1996, que deu nova redação ao inciso II do art. 192;

EC n. 14, de 12.09.1996, modificadora dos arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e fornecedora de uma nova redação ao art. 60 do ADCT;

EC n. 15, de 12.09.1996⁴², que deu nova redação ao § 4º do art. 18;

EC n. 16, de 04.06.1997, que deu nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82, todos da Constituição Federal;

EC n. 17, de 22.11.1997, que alterou dispositivos dos arts. 71 e 72 do ADCT, introduzidos pela ECR n. 1, de 1994;

EC n. 18, de 05.02.1998, dispondo sobre o regime constitucional dos militares;

EC n. 19, de 04.06.1998, que modificou o regime dos servidores e agentes políticos, dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, controle de despesas e finanças públicas, bem como custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, tomando, ainda, outras providências;

EC n. 20, de 15.12.1998, modificadora do sistema de previdência social, estabelecendo normas de transição e outras providências;

EC n. 21, de 18.03.1999, que prorrogou, alterando a alíquota, a contribuição provi-sória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do ADCT;

EC n. 22, de 18.03.1999, que acrescentou parágrafo único ao art. 98 e alterou as alíneas “i” do inciso I do art. 102, e “c” do inciso I do art. 105;

EC n. 23, de 02.09.1999, que alterou os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 (acerca da criação do Ministério da Defesa);

EC n. 24, de 09.12.1999, modificadora de dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classista na Justiça do Trabalho;

EC n. 25, de 14.02.2000, que alterou o inciso VI do art. 29 e acrescentou o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal;

EC n. 26, de 14.02.2000, que alterou a redação do art. 6º (incluindo a moradia no rol dos direitos sociais);

EC n. 27, de 21.03.2000, que acrescentou o art. 76 ao ADCT, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União;

EC n. 28, de 25.05.2000, que deu nova redação ao inciso XXIX do art. 7º (unificando a prescrição dos direitos trabalhistas de empregados urbanos e rurais) e revogou o art. 233;

EC n. 29, de 13.09.2000, que alterou os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescentou artigo ao ADCT, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde;

EC n. 30, de 13.09.2000, que alterou a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no ADCT, referente ao pagamento de precatórios judiciais;

EC n. 31, de 14.12.2000, alterou o ADCT, introduzindo artigos que criaram o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;

EC n. 32, de 11.09.2001, alterou vários dispositivos da Constituição Federal, os arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246, em matérias variadas, e tomou outras providências;

EC n. 33, de 11.12.2001, alterou os arts. 149, 155 e 177, tratando de impostos e das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico;

EC n. 34, de 13.12.2001, dando nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37;

EC n. 35, de 20.12.2001, deu nova redação ao art. 53, relativa à imunidade de Deputados e Senadores;

EC n. 36, de 28.05.2002, que deu nova redação ao art. 222, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especificou;

EC n. 37, de 12.06.2002, que alterou os arts. 100 e 156 da Constituição Federal, que tratam dos precatórios e dos impostos municipais (in casu, a modificação incidiu sobre o ISS), respectivamente, e acrescentou os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao ADCT, dispondo de temas variados;

EC n. 38, de 12.06.2002, que acrescentou o art. 89 ao ADCT, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União.

EC n. 39, de 19.12.2002, que introduziu o art. 149-A (instituinto contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal);

EC n. 40, de 29.05.2003, que alterou o inciso V do art. 163 (relativamente ao fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do ADCT;

EC n. 41, de 31.12.2003, que modificou os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da EC n. 20, de 15.12.1998, e dando outras providências;

EC n. 42, de 31.12.2003, alterou o Sistema Tributário Nacional e deu outras providências;

EC n. 43, de 15.04.2004, que alterou o art. 42 do

ADCT, prorrogando, por 10 (dez) anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste;

EC n. 44, de 30.06.2004, que alterou o Sistema Tributário Nacional e deu outras providências;

EC n. 45, de 08.12.2004, que alterou os dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, acrescentou os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e estabeleceu outras providências;

EC n. 46, de 05.05.2005, modificadora do inciso IV do art. 20, para excluir dos bens da União, as ilhas oceânicas e as costeiras que contenham a sede de Municípios (exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II);

EC n. 47, de 05.07.2005, que alterou os arts. 37, 40, 195 e 201, dispondo sobre a previdência social, e dando outras providências;

EC n. 48, de 10.08.2005, que acrescentou o § 3º ao art. 215, instituindo o Plano Nacional de Cultura;

EC n. 49, de 08.02.2006, que excluiu do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais;

EC n. 50, de 14.02.2006, dispondo acerca das sessões parlamentares e da convocação extraordinária (cf. art. 57);

EC n. 51, de 14.02.2006, introduzindo disposições acerca dos agentes comunitários de saúde e dos

agentes de combate às endemias (§§ 4º, 5º e 6º do art. 198); e

EC n. 52, de 08.03.2006, alterando a disciplina das coligações eleitorais (art. 17, §1º), pondo fim às chamadas “verticalizações”⁴³, sem eliminar o caráter nacional dos partidos políticos.

Anexo II

A primeira “revisão” data de 01.03.1994 e estatuiu sobre o Fundo Social de Emergência para fins de saneamento da Fazenda Pública federal e estabilização econômica. As demais, todas datadas de 07.06.1994, versaram sobre os seguintes temas: comparecimento de “quaisquer titulares de órgãos subordinados à Presidência da República” para prestarem informações perante as casas legislativas e suas comissões (ECR n. 2); aquisição da nacionalidade brasileira (ECR n. 3); ampliação da matéria de lei complementar – destacando a preocupação com a moralidade e a probidade administrativa - acerca das candidaturas eleitorais (ECR n. 4); diminuição do mandato presidencial - de 5 para 4 anos (ECR n. 5); validade do pedido de renúncia do mandato parlamentar em razão do curso de um processo que vise à perda do referido mandato (ECR n. 6).

Anexo III

Desde a entrada em vigor da Constituição Francesa de 1958, foram promulgadas as seguintes emendas constitucionais - na França elas são chamadas de leis constitucionais-:

n. 60-525, de 4 de junho de 1960, relativa à

Comunidade Francesa (composta sobretudo dos territórios de Além-mar), e ao procedimento previsto no artigo 85 (os artigos 78 a 87 foram posteriormente e tardiamente revogados pela “lei constitucional” n. 95-880, de 4 de agosto de 1995);

n. 62-1292, de 6 de novembro de 1962, relativa à eleição do Presidente da República pelo sufrágio universal;

n. 63-1327, de 30 de dezembro de 1963, referente às datas da sessão parlamentar;

n. 74-904, de 29 outubro de 1974, ampliação do rol dos legitimados para impugnar a constitucionalidade, tendo sido incluídos: 60 deputados ou 60 senadores;

n. 76-527, de 18 junho de 1976, que tratou de matéria relativa à substituição do Presidente da República, incluindo dispositivo acerca de impedimento à candidatura eleitoral a este cargo;

n. 92-554, de 25 de junho de 1992, que permitiu a ratificação do Tratado de Maastricht, após a decisão do Conselho Constitucional de n. 92-308, de 9 de abril de 1992 (através de dispositivos versando sobre a União econômica e monetária, voto dos integrantes da Comunidade Européia nas eleições municipais, política comum de vistos), dentre outras disposições, tais como a referência expressa à língua francesa como a oficial, a concernente às leis orgânicas dos Territórios de Além-Mar (que integram a República Francesa) e a referente às resoluções parlamentares sobre os atos comunitários;

n. 93-952, de 27 de julho de 1993, que dispôs acerca da responsabilidade penal dos Ministros, do recrutamento dos membros do Conselho Superior da Magistratura e criou a Corte de Justiça da República;

n. 93-1256, de 25 de novembro de 1993, tratando acerca do Direito de Asilo (diante das restrições reveladas pelo Conselho Constitucional através da Decisão n. 91-294, de 25 de julho de 1991, referente à aprovação da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985, relativo à supressão gradual dos controles das fronteiras comuns;

n. 95-880, de 4 de agosto de 1995, referente à sessão parlamentar única (do primeiro dia útil de outubro ao último dia útil do mês de junho), à reorganização das “imunidades” parlamentares, e à ampliação das possibilidades de recurso ao referendo, tendo também suprimido os artigos referentes à Comunidade Francesa e algumas disposições transitórias;

n. 96-138, de 22 de fevereiro de 1996, que dispôs acerca das leis de financiamento da Segurança Social;

n. 98-610, de 20 de julho de 1998, tratando acerca da Nova Caledônia;

n. 99-49, de 25 de janeiro de 1999, inseriu dispositivos permitindo a ratificação do Tratado de Amsterdam (diante das restrições reveladas pelo Conselho Constitucional através da Decisão 97-394 DC, de 31 de dezembro de 1997);

n. 99-568, de 8 de julho de 1999, dispôs sobre o reconhecimento francês da jurisdição do Tribunal Penal Internacional (em decorrência da decisão do Conselho Constitucional de n. 98-408 DC, de 22 de janeiro de 1999);

n. 99-569, de 8 de julho de 1999, que buscou promover a igualdade entre homens e mulheres, determinando, para isso, a elaboração de uma lei que favoreça o igual acesso aos mandatos eleitorais e funções eletivas (cf. art. 3º);

agentes de combate às endemias (§§ 4º, 5º e 6º do art. 198);
e

EC n. 52, de 08.03.2006, alterando a disciplina das coligações eleitorais (art. 17, §1º), pondo fim às chamadas “verticalizações”⁴³, sem eliminar o caráter nacional dos partidos políticos.

Anexo II

A primeira “revisão” data de 01.03.1994 e estatuiu sobre o Fundo Social de Emergência para fins de saneamento da Fazenda Pública federal e estabilização econômica. As demais, todas datadas de 07.06.1994, versaram sobre os seguintes temas: comparecimento de “quaisquer titulares de órgãos subordinados à Presidência da República” para prestarem informações perante as casas legislativas e suas comissões (ECR n. 2); aquisição da nacionalidade brasileira (ECR n. 3); ampliação da matéria de lei complementar – destacando a preocupação com a moralidade e a probidade administrativa - acerca das candidaturas eleitorais (ECR n. 4); diminuição do mandato presidencial - de 5 para 4 anos (ECR n. 5); validade do pedido de renúncia do mandato parlamentar em razão do curso de um processo que vise à perda do referido mandato (ECR n. 6).

Anexo III

Desde a entrada em vigor da Constituição Francesa de 1958, foram promulgadas as seguintes emendas constitucionais - na França elas são chamadas de leis constitucionais-:

n. 60-525, de 4 de junho de 1960, relativa à

Comunidade Francesa (composta sobretudo dos territórios de Além-mar), e ao procedimento previsto no artigo 85 (os artigos 78 a 87 foram posteriormente e tardiamente revogados pela “lei constitucional” n. 95-880, de 4 de agosto de 1995);

n. 62-1292, de 6 de novembro de 1962, relativa à eleição do Presidente da República pelo sufrágio universal;

n. 63-1327, de 30 de dezembro de 1963, referente às datas da sessão parlamentar;

n. 74-904, de 29 outubro de 1974, ampliação do rol dos legitimados para impugnar a constitucionalidade, tendo sido incluídos: 60 deputados ou 60 senadores;

n. 76-527, de 18 junho de 1976, que tratou de matéria relativa à substituição do Presidente da República, incluindo dispositivo acerca de impedimento à candidatura eleitoral a este cargo;

n. 92-554, de 25 de junho de 1992, que permitiu a ratificação do Tratado de Maastricht, após a decisão do Conselho Constitucional de n. 92-308, de 9 de abril de 1992 (através de dispositivos versando sobre a União econômica e monetária, voto dos integrantes da Comunidade Européia nas eleições municipais, política comum de vistos), dentre outras disposições, tais como a referência expressa à língua francesa como a oficial, a concernente às leis orgânicas dos Territórios de Além-Mar (que integram a República Francesa) e a referente às resoluções parlamentares sobre os atos comunitários;

n. 93-952, de 27 de julho de 1993, que dispôs acerca da responsabilidade penal dos Ministros, do recrutamento dos membros do Conselho Superior da Magistratura e criou a Corte de Justiça da República;

n. 93-1256, de 25 de novembro de 1993, tratando acerca do Direito de Asilo (diante das restrições reveladas pelo Conselho Constitucional através da Decisão n. 91-294, de 25 de julho de 1991, referente à aprovação da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985, relativo à supressão gradual dos controles das fronteiras comuns;

n. 95-880, de 4 de agosto de 1995, referente à sessão parlamentar única (do primeiro dia útil de outubro ao último dia útil do mês de junho), à reorganização das “imunidades” parlamentares, e à ampliação das possibilidades de recurso ao referendo, tendo também suprimido os artigos referentes à Comunidade Francesa e algumas disposições transitórias;

n. 96-138, de 22 de fevereiro de 1996, que dispôs acerca das leis de financiamento da Segurança Social;

n. 98-610, de 20 de julho de 1998, tratando acerca da Nova Caledônia;

n. 99-49, de 25 de janeiro de 1999, inseriu dispositivos permitindo a ratificação do Tratado de Amsterdam (diante das restrições reveladas pelo Conselho Constitucional através da Decisão 97-394 DC, de 31 de dezembro de 1997);

n. 99-568, de 8 de julho de 1999, dispôs sobre o reconhecimento francês da jurisdição do Tribunal Penal Internacional (em decorrência da decisão do Conselho Constitucional de n. 98-408 DC, de 22 de janeiro de 1999);

n. 99-569, de 8 de julho de 1999, que buscou promover a igualdade entre homens e mulheres, determinando, para isso, a elaboração de uma lei que favoreça o igual acesso aos mandatos eleitorais e funções eletivas (cf. art. 3º);

n. 2000-964, de 2 de outubro de 2000, que modificou a duração do mandato presidencial (reduzindo-o de 7 para 5 anos). Única reforma ratificada por referendo realizado em 24.09.2000) e não por votação do Congresso;

n. 2003-267, de 25 de março de 2003, acerca das decisões européias;

n. 2003-276, de 28 de março de 2003, que dispôs acerca da organização descentralizada da República (o objetivo de descentralização buscado em benefício das coletividades territoriais);

n. 2005-204, de 1º de março de 2005, que promoveu certas adaptações do texto francês ao Tratado estabelecendo uma Constituição para a Europa (sob influência da Decisão Constitucional n. 505, de 19 de novembro de 2004, do Conselho Constitucional), possibilitando a sua ratificação; e n. 2005-205, de 1º de março de 2005, que integrou ao texto constitucional a Carta do Meio-ambiente.

Anexo IV

Décision n. 2003-469 DC du 26 mars 2003

Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 mars 2003 de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, approuvée par le Parlement réuni en Congrès le 17 mars 2003, par Mme Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Jean-Pierre BEL, Jacques BELLANGER, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE, M. Jean BESSON, Mme Marie-Christine BLANDIN, M. Didier BOULAUD, Mmes Yolande BOYER, Claire-Lise CAMPION, M. Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-

ben GUIGA, MM. Gilbert CHABROUX, Michel CHARASSE, Raymond COURRIÈRE, Roland COURTEAU, Marcel DEBARGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Claude DOMEIZEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Mme Josette DURRIEU, MM. Claude ESTIER, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jean-Pierre GODEFROY, Jean-Noël GUÉRINI, Claude HAUT, Mme Odette HERVIAUX, MM. André LABARRÈRE, Serge LAGAUCHE, Louis LE PENSEC, André LEJEUNE, Jacques MAHÉAS, Jean-Yves MANO, François MARC, Marc MASSION, Gérard MIQUEL, Jean-Marc PASTOR, Daniel PERCHERON, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Bernard PIRAS, Jean-Pierre PLANCADE, Mmes Danièle POURTAUD, Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Paul RAOULT, Daniel REINER, Roger RINCHET, Gérard ROUJAS, Claude SAUNIER, Michel SERGENT, Jean-Pierre SUEUR, Michel TESTON, Jean-Marc TODESCHINI, Pierre-Yvon TRÉMEL, André VANTOMME, Marcel VIDAL et Henri WEBER, sénateurs ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 61 et 89 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 24 mars 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution ; qu'elle n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel ; que le Conseil constitutionnel ne

saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément prévus par ces textes ;

2. Considérant que l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et, lorsqu'elles lui sont déférées dans les conditions fixées par cet article, des lois ordinaires ; que le Conseil constitutionnel ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ;

3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour statuer sur la demande susvisée, par laquelle les sénateurs requérants lui défèrent, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, la révision de la Constitution relative à l'organisation décentralisée de la République approuvée par le Congrès le 17 mars 2003,

D É C I D E :

Article premier.- Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 26 mars 2003, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.

Referências bibliográficas, não-exaustivas, diretamente relacionadas a esta decisão:

CAMBY, Jean-Pierre. Supra-constitutionnalité: la fin d'un mythe. Revue du droit public, Paris, n. 3, p. 671-688, 2003.

CANEDO, Marguerite. L'histoire d'une double occasion manquée. Revue du droit public, Paris, n. 3, p. 767-792, 2003.

CHAGNOLLAUD, Dominique. Sherlock Holmes à la poursuite du pouvoir constituant (Premier épisode) (après la décision n. 2003-469 DC du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003). Les petites affiches, Paris, n. 209, p. 4-6, 20 de outubro de 2003.

_____. *Sherlock... (Deuxième épisode). Les petites affiches, Paris, n. 210, p. 4-6, 21 de outubro de 2003.*

_____. *Sherlock... (troisième épisode). Les petites affiches, Paris, n. 211, p. 4-6, 22 de outubro de 2003.*

_____. *Sherlock... (quatrième épisode). Les petites affiches, Paris, n. 212, p. 5-10, 23 de outubro de 2003.*

CHALTIEL, Florence. La souveraineté du pouvoir constituant dérivé: développements récents (à propos de la décision n. 2003-469 DC du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003). Les petites affiches, n. 123, p. 7-9, 20 juin 2003.

DOLLAT, Patrick. Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française: de l'État unitaire à l'État uni. Revue française de droit administratif, Paris, n. 4, p. 670-677, 2003.

FATIN-ROUGE STÉFANINI, Marthe. Chronique. Dalloz, Paris, n. 18, p. 1269-1270, 2004.

_____. *Revue française de droit constitutionnel, Paris, n. 54, p. 374-383, 2003.*

FAVOREU, Louis. L'injusticiabilité des lois constitutionnelles. Revue française de droit administratif, Paris, n. 4, p. 792-795, 2003.

GESLOT, Christophe. La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le Conseil constitutionnel. Revue du droit public, Paris, n. 3, p. 793-807, 2003.

GOHIN, Olivier. La réforme constitutionnelle de la décentralisation: épilogue et retour à la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003. Les petites affiches, Paris, n. 113, p. 7-11, 6 juin 2003.

JAN, Pascal. L'immunité juridictionnelle des lois de révision constitutionnelle. Les petites affiches, Paris, n. 218, p. 4-11, 31 de outubro de 2003.

MAILLARD DESGRÉES DU LOÛ, Dominique. Le pouvoir constituant dérivé reste souverain. Revue du droit public, Paris, n. 3, p. 725-739, 2003.

MEINDL, Thomas. Le Conseil constitutionnel aurait pu se reconnaître compétent. Revue du droit public, n. 3, p. 741-765, 2003.

MOLFESSIS, Nicolas et LIBCHABER, Rémy. Le contrôle d'une éventuelle hiérarchie des normes. Revue trimestrielle de droit civil, n. 3, p. 563-566, 2003.

MOUTOUH, Hugues. Décision prévisible. Actualité juridique droit administratif, Paris, n. 15, p. 753-757, 2003.

MOUTOUH, Hugues. Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles: suite et fin. Actualité juridique droit administratif, Paris, n. 17, p. 1099-1101, 2003.

NEFRAMI, Eleftheria. Quelques réflexions sur les limites à l'exercice du pouvoir de révision constitutionnelle en France. Revue belge de droit constitutionnel, Bruxelles, n. 3, p. 349-366, 2003.

RABAULT, Hugues. La clause d'éternité : la recevabilité des recours contre les lois de révision constitutionnelle. Les

petites affiches, *Paris*, n. 173, p. 3-9, 30 de agosto 2004.

ROBERT, Jacques. *La forme républicaine du Gouvernement*. *Revue du droit public*, *Paris*, n. 2, p. 359-366, 2003.

SCHOETTL, Jean-Éric. *Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler une loi constitutionnelle?* Les petites affiches, *Paris*, n. 70, p. 17-22, 8 de abril de 2003.

VERPEAUX, Michel. *A propos de la décision n. 2003-469 DC du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003*. Les petites affiches, *Paris*, n. 188, p. 7-9, 19 septembre 2003.

ZARKA, Jean-Claude. *Le Conseil constitutionnel ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle*. *Semaine juridique (J.C.P.)*, *Paris*, n. 17, p. 732-733, 2003.

ZIMMER, Willy. *Commentaire de jurisprudence*. *Revue française de droit constitutionnel*, *Paris*, n. 54, p. 383-389, 2003.

Notas:

¹ « Si nous voulons que tout continue, il faut que tout change ». Cf. DUBOIS, Jean-Pierre et alli. *L'état des droits de l'Homme en France*. Paris: La Découverte, 2004, p. 13.

² Segundo a expressão de LABOULAYE, Edouard. *Questions constitutionnelles*. Paris: Charpentier et Cie, 1872, p. 123.

³ KARAGIANNIS, Syméon. Les révisions impossibles. L'obstacle temps et les Constitutions. *Revue de droit public*, *Paris*, n. 4, p. 1085-1125, 2002, p. 1086.

⁴ O que não é exatamente o caso da Inglaterra.

⁵ Adotamos aqui a classificação doutrinária nacional segundo a qual a Constituição pode “sofrer” dois tipos de reforma: as emendas constitucionais, promulgadas segundo o processo previsto no artigo 60 da CF/88, e revisão, prevista no artigo 3º do Ato das disposições constitucionais transitórias.

⁶ Vide Anexo I.

⁷ Vide Anexo II.

⁸ Vide Anexo III.

⁹ Recomenda-se ao leitor que se interesse sobre o sistema constitucional francês atual, a leitura no site do Conselho Constitucional, das vinte questões sobre a Constituição (“La Constitution en 20 questions”), disponíveis em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/index.htm>. Em relação ao tema ora proposto sugere-se, sobretudo, a leitura da questão respondida por Dominique Rousseau (“La révision de la Constitution sous la Ve République”).

¹⁰ A respectiva Assembléia Nacional Constituinte tendo sido instaurada pela lei constitucional de 3 de junho de 1958.

¹¹ Vide Anexo III.

¹² No segundo ciclo da história constitucional francesa, que vai de 1848 a 1958, cada Constituição representa uma nova República: a 1ª, em 1848; a 2ª, em 1852; a 3ª, em 1870; a 4ª, em 1946; e, finalmente, a 5ª República, instituída pela Constituição de 1958.

¹³ Referente à escolha popular quanto à subsistência ou modificação da forma e do sistema de governo (ora sendo preservados a República e o Presidencialismo, ora sendo instaurados o Parlamentarismo e a Monarquia Constitucional, respectivamente).

¹⁴ Contribuiu, obviamente, para a instabilidade jurídica estabelecida pelo abuso de (re)edições de Medidas Provisórias pelo Presidente da República a inércia do Supremo Tribunal Federal em controlar os critérios de relevância e urgência exigidos expressamente pelo texto constitucional de 1988, desde a sua redação original (art. 62), por considerá-los de natureza discricionária e política (cf., por exemplo: ADI 525/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgada em: 12/06/1991. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 02/04/2004, p. 8; e ADI 162/DF. Relator: Min. Moreira Alves. Julgada em: 14/12/1989. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 19/09/1997, p. 45525.)

¹⁵ SCHMITT, Carl. *Théorie de la Constitution*. Col. Léviathan. Paris: PUF, 1993, p. 154.

¹⁶ CARCASSONE, Guy. Surprises, surprise... Les révisions de la Constitution. *Revue de droit public*, Paris, n. spécial (5-6) « Les quarante ans de la Ve République », p. 1495-1513, 1998.

¹⁷ Antes desta emenda de 1962, o Presidente da República era eleito por um colégio eleitoral.

¹⁸ Cf. o discurso de M. Debré, pronunciado no dia 27.05.58 perante do Conselho de Estado, cujo texto referente ao regime presidencial se encontra também publicado em: MAUS, Didier. *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Ve République*. Paris: La documentation française, 1995, p. 2.

¹⁹ LOUIS, Carole. « Modernisation » et caractère sacré de la Constitution. *Civitas Europa*, Nancy, n. 9, p. 167-191, septembre 2002, p. 169.

²⁰ Cf., p. ex., GUENAIRE, M. Le linçol de Bayeux. *Le Monde*, Paris, 31 de maio de 2000 ; REMOND, R. Quinquennat : une réforme en trompe-l'œil. *Le Monde*, Paris, 23 de setembro de 2000.

²¹ Com efeito, nos decurso dos 15 anos entre 1959 e 1974, nove leis apenas foram submetidas ao Conselho Constitucional. Entretanto, entre 1975 e 2005, mais de 500 textos legislativos foram submetidos ao controle de constitucionalidade, principalmente em virtude das *saisines* parlamentares.

²² FOUQUET-ARMAND, Maud. Les Révisions de la Constitution de 1958 : de la Ve à la VIe République ? *Revue de la recherche juridique et droit prospectif*, Paris, n. 4, p. 1591-1622, 2001, p. 1592.

²³ A expressão foi tomada de empréstimo de LOUIS, *op. cit.*, p. 172. Cf., ainda, p. ex. no mesmo sentido: FOUQUET-ARMAND, *op. cit.*

²⁴ Classifica-se aqui estas emendas como realmente modificadoras pois não foram alterados apenas os limites de idade para aposentadoria, mas também a fórmula de cálculo dos proventos, a quebra do regime público único de cobertura previdenciária, pois passaram a coabitar com os planos de previdência complementar, etc.

²⁵ Diferentemente do que ocorre no processo legislativo ordinário, onde o Primeiro Ministro pode: 1. em caso de persistente desacordo entre as câmaras diferentes, convocar a reunião da Comissão Mista Paritária (composta de deputados e senadores) a fim de chegar a um consenso sobre um texto comum; 2. persistindo o dissídio, requerer que a Assembléia Nacional dê a última palavra, em caráter definitivo, acerca do projeto ou proposição discutidos (desde que não se trate de lei orgânica relativa ao Senado), exigida a maioria absoluta se se tratar de lei orgânica. cf. Arts. 45 e 46 da Constituição Francesa de 1958.

²⁶ Segundo precisa Dominique Rousseau no artigo acima citado (cf. nota 9) este dispositivo atendia aos anseios do General de Gaulle, que temia que pelas emendas constitucionais, o parlamento pudesse, por iniciativa própria e incontrolável, destruir a Constituição de 1958.

²⁷ Cf. “Art. 16. Quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade do seu território ou a execução os seus compromissos internacionais são ameaçadas de maneira grave e imediata e que o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais é interrompido, o Presidente da República toma as medidas exigidas por estas circunstâncias, após consulta oficial ao Primeiro Ministro, aos Presidentes das assembleias e ao Conselho Constitucional.

Ele informa a Nação através de uma mensagem.

Estas medidas devem ser inspiradas pela vontade de assegurar aos poderes públicos constitucionais, no menor prazo, os meios para realizar a sua missão. O Conselho Constitucional é consultado sobre estas medidas.

O Parlamento reúne-se regularmente.

A Assembléia Nacional não pode ser dissolvida durante o exercício dos poderes excepcionais.

²⁸ Cf. Nesse sentido GENEVOIS, Bruno. Les limites d’ordre juridique à l’intervention du pouvoir constituant. *Revue française du droit administratif*, Paris, n. 5, p. 929-937, setembro-outubro 1998. Disponível também em : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/notes/revision.htm>. Acesso em 18.02.2005.

²⁹ “Portanto, do ponto de vista jurídico, afigura-se-nos - e temos inumeráveis vezes reiterado esse entendimento – só poderia haver revisão constitucional, veículo da possível reforma estatuída no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, se a resposta plebiscitária for favorável à monarquia constitucional ou ao parlamentarismo. [...] A revisão é, de

consequente, figura transitória. Em rigor, não poderia sequer ser utilizada – deixando imediatamente de existir – pois o povo disse não à monarquia e aos parlamentarismo.” BONAVIDES, *op. cit.*, p. 186.

³⁰ No Brasil, o uso da palavra governo revela algo um pouco diferente do visto na França. Neste país, chama-se Governo o corpo de Ministros chefiados pelo Primeiro Ministro, o Presidente da República e o Primeiro Ministro exercendo conjuntamente o Poder Executivo, com atribuições constitucionais distintas (cf. p. ex. arts. 5 a 19 e 20 a 23). De forma corriqueira, no solo brasileiro, chamamos de governo o Poder Executivo como um todo, identificando-o como o responsável pela gestão do Estado.

³¹ Nos termos da decisão n. 2003-469 DC, de 26 de março de 2003, sobre a Reforma constitucional relativa à organização descentralizada da República. Como se trata de uma decisão bastante curta e para dar ao leitor uma idéia da estrutura das decisões do Conselho Constitucional, a colocamos como anexo IV deste artigo, na sua língua original. Foi conveniente, ainda, principalmente para destacar a importância da referida decisão no sistema francês, citar alguns dos artigos a ela relacionados.

³² CARCASSONE, Guy. *La Constitution*. Col. Points. Paris: Editions du Seuil, 2005, p. 352.

³³ Outra tentativa foi feita em 1969, mas sem sucesso, ante à resposta popular negativa à consultação.

³⁴ Tal moção pode ser proposta por um mínimo de 1/10 dos membros da Assembléia Nacional e somente será aceita pelo voto da maioria dos Deputados. Uma vez aceita, ela acarreta a demissão do Governo, formalizada pelo Primeiro Ministro (cf. art. 50 da Constituição Francesa de 1958).

³⁵ LABOULAYE, *op. cit.*, p. 125.

³⁶ LOUIS, Carole. « Modernisation » et caractère sacré de la Constitution. *Civitas Europa*, Nancy, n. 9, p. 167-191, septembre 2002, p. 167.

³⁷ PACTET, Pierre. La désacralisation progressive de la Constitution de 1958. In : *Mélanges Pierre Avril*. Paris: Montchrestien, 2001, p. 389.

³⁸ LOUIS, Carole. « Modernisation » et caractère sacré de la Constitution. *Civitas Europa*, Nancy, n. 9, p. 167-191, septembre 2002, p. 166.

³⁹ “Comment croire au caractère sacré d’une Constitution si on la modifie tous les six mois petit bout par petit bout?” LUCHAIRE, François. Le droit d’asile et

la révision de la Constitution. *Revue de droit public*, Paris, n. 1, p. 26-38, 1994.

⁴⁰ ROUSSEAU, Dominique. *Droit constitutionnel et institutions politiques. La Ve République*. Paris : Eyrolles, 1992, p. 33.

⁴¹ Observe-se que nada menos que 4 emendas constitucionais foram promulgadas nesta mesma data : as de n. 5 a 8!

⁴² Só neste ano, 1996, foram promulgadas 6 emendas constitucionais.

⁴³ Proibição dos partidos políticos que tenham apresentado candidatos à Presidência da República, isoladamente ou em aliança, de formar coligações, para as eleições de governador de Estado ou do Distrito Federal, de senador, de deputado federal, estadual ou distrital, com outro partido que tenha igualmente lançado candidatura presidencial.