



Universidade De Brasília
Programa de Pós-Graduação em Direito

Lucas Orsi Rossi

AS TENTATIVAS DE MODIFICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988:
uma análise da revisão constitucional de 1993-1994 e seus desdobramentos

Brasília
2025

Lucas Orsi Rossi

AS TENTATIVAS DE MODIFICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988:

uma análise da revisão constitucional de 1993-1994 e seus desdobramentos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de pesquisa: Constituição e Democracia;

Sublinha: Narrativas, história constitucional e construção da estatalidade.

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Paixão.

Brasília

2025

Lucas Orsi Rossi

AS TENTATIVAS DE MODIFICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988:

uma análise da revisão constitucional de 1993-1994 e seus desdobramentos

Dissertação de Mestrado em Direito

BANCA EXAMINADORA DE DEFESA

Professor Doutor **Cristiano Paixão – Presidente**
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor **Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira**
Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Professor Doutor **Argemiro Cardoso Moreira Martins**
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professora Doutora **Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone**
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Para José Antonio Rossi (*in memoriam*), o vô Zé
ou o eterno bem da vovó e o papi da mamãe.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Cristiano Paixão, que, desde o segundo semestre da graduação – ali nos idos de 2017 –, tanto me ensina de história, direito, literatura, cinema, fotografia e italiano. Desde então, com sua generosidade e exigência, já se foram dois projetos de iniciação científica (ambos premiados com menção honrosa!), a monografia de conclusão de curso e esta dissertação. *Grazie mille*, Cristiano!

Agradeço aos professores com quem tive o prazer de tanto aprender ao cursar suas disciplinas neste Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília: além do meu orientador, meu obrigado vai aos professores Menelick de Carvalho Netto, orientador de todos nós; Maria Pia Guerra, de quem fui aluno duas vezes durante o mestrado; e Argemiro Martins, meu professor na graduação e no mestrado.

Agradeço aos membros da banca, que gentilmente aceitaram o convite para examinar esta dissertação. Sou grato à professora Maria Pia Guerra, ao professor Argemiro Martins e ao professor Marcelo Cattoni, cujas conversas, em Brasília e em Curitiba, foram fundamentais para o rumo que esta pesquisa tomou.

Agradeço aos membros do grupo de pesquisa “Percursos, Narrativas e Fragmentos: história do direito e do constitucionalismo” pelas ricas conversas e debates sobre textos e pesquisas, especialmente ao André Freire, ao Edson Dias, ao Fernando Honorato, ao João Victor Tocantins, ao José Nunes, ao Marcelo Casseb, ao Rafael Lucca, ao Rafael Cabral, ao Rogério Madeira, ao Raphael Peixoto e ao Victor Frank Corso Simple.

Agradeço a todos que me apoiaram durante o período do mestrado, desde o ingresso no programa à escrita desta dissertação: Victor Frank e João Victor Tocantins, meus fiéis escudeiros no curso; Anna Beatriz Matos, Daniel Segalovich, Elisa Boaventura, Gabriel Batalha, Gabriel Fonseca, Giovanna Almeida, Giulia Mariah, Ilana Miranda, Isabela Araújo, João Pedro Mello, Leonardo Rigotti, Letícia Takada, Luiz Felipe Gallotti, Maria Eduarda Ferraz, Maria Fernanda Teixeira, Maria Luiza Valença, Mariana Afiune, Matteo Taverna, Pedro Gonet, Rafaella Bacellar, Sara Assis, Victória Rocha e Vinícius Anjos. Agradeço também ao Jorge Galvão e ao Leonardo Paulo, com quem trabalho na Advocacia Ilmar Galvão, por todo o apoio e compreensão.

Agradeço, por fim, à minha família: Luciana, minha mãe; Tiago, Laís e Gabriel, meus irmãos; Marlene e José Antonio (*in memoriam*), meus avós; e Cristiana, minha tia. Obrigado por serem minha base, meu refúgio, meu colo. Obrigado por sempre me darem o apoio necessário para seguir nas minhas escolhas. Obrigado por todos os dias me mostrarem o que é o amor.

Brasília/DF, 25 de março de 2025.

“Embora eu não saiba se alguém na academia admitirá isso, podemos estar nos perguntando ‘Teoria da constituição: para que serve?’ e nos preocupando com que a resposta seja ‘Absolutamente nada’. Se não estamos nos fazendo esta pergunta, deveríamos”.

Alice Ristroph¹

¹ RISTROPH, Alice. Is Law? Constitutional crisis and existential anxiety. *Constitutional Commentary*. v. 25, p. 431-459, 2009, p. 434 (tradução livre). No original, “Though I don't know if anyone in the academy will admit to this, we may be asking ourselves, ‘Constitutional theory: what is it good for?’ and worrying that the answer is, ‘Absolutely nothing’. If we are not asking ourselves this question, we should be”.

AS TENTATIVAS DE MODIFICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: uma análise da revisão constitucional de 1993-1994 e seus desdobramentos

RESUMO

A revisão constitucional de 1993-1994 foi um período breve e pouco explorado na história constitucional brasileira. Ainda que a revisão hoje seja mais analisada pelo seu curto alcance, procuro demonstrar que o projeto inacabado de revisão da Constituição de 1988 ainda repercute no presente, num processo de questionamento do significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Para melhor compreender o fenômeno, divido esta dissertação em três partes: a origem, a captura e os ecos da revisão constitucional de 1993-1994. Em primeiro lugar, exploro como a ideia de sua realização apareceu no texto de 1988; como passou a ser concebida como um mecanismo para a retirada de conquistas do texto da Constituição de 1988; e como ocorreram as investidas malsucedidas para antecipá-la. Em segundo lugar, analiso como a pauta foi capturada por certos atores políticos, revelando indícios de que a revisão constitucional de 1993-1994 questionaria o significado da Constituinte de 1987-1988, dentre os quais se incluem tentativas de ampliar ao máximo os poderes revisionais, manobras antirregimentais para convocá-la o mais rápido possível, fechamento das galerias do Congresso Nacional ao público, expulsão violenta de manifestantes e centralização dos trabalhos revisionais na figura do relator, desprestigiando a participação popular e de parlamentares no processo. Em terceiro lugar, apesar de seu fracasso em razão da sua falta de resultados, houve uma última tentativa de emplacar a pretensão revisional: estabelecer na Constituição um mecanismo para sua própria superação. Ainda que a proposta não tenha sido aprovada, ela ecoou na história constitucional brasileira por meio de Propostas de Emenda à Constituição que pretendem estabelecer novas revisões constitucionais. A conclusão é de que revisão constitucional de 1993-1994, ela mesma, caiu no esquecimento, mas a pretensão de se revisar a Constituição de 1988, procurando burlar a rigidez prevista no art. 60, é recorrente desde então. Com efeito, a análise das fontes revela que, mesmo com a promulgação do texto de 1988, o poder constituinte permanece em disputa no Brasil. Há uma relação com a Constituição que é bastante tensional – e é aí que está toda a riqueza e todo o risco dessa experiência constitucional.

Palavras-chave: Revisão constitucional de 1993-1994; História constitucional brasileira; Constituição de 1988; Processo constituinte; Modificação constitucional.

ATTEMPTS TO MODIFY THE 1988 CONSTITUTION: an Analysis of the 1993-1994 Constitutional Revision and Its Outcomes

ABSTRACT

The 1993-1994 constitutional revision was a brief and underexplored period in Brazilian constitutional history. Although the revision today is more analyzed due to its limited scope, this study seeks to argue that the unfinished revisional project of the 1988 Constitution still resonates in the present, in a process of questioning the meaning of the 1987-1988 National Constituent Assembly. To better examine this phenomenon, this dissertation is structured into three parts: the origins, the capture, and the echoes of the 1993-1994 constitutional revision. First, it explores how the idea of constitutional revision emerged in the 1988 text, how it came to be conceived as a mechanism to dismantle achievements of the 1988 Constitution, and how the unsuccessful attempts to expedite its implementation occurred. Second, it analyzes how the revisional agenda was captured by certain political actors, revealing signs that the 1993-1994 revision would question the meaning of the 1987-1988 Constituent Assembly. These signs include efforts to maximize revisional powers, extra-procedural maneuvers to expedite the process, the closure of National Congress galleries to the public, the violent expulsion of protesters, and the centralization of revision works around the rapporteur, undermining both popular and parliamentary participation. Third, despite its failure due to the lack of substantive outcomes, the revisional agenda saw a final attempt to entrench itself through a proposed mechanism within the 1988 Constitution for its own eventual overcoming. Though this proposal was not approved, it has echoed through subsequent Proposed Amendments to the Constitution seeking to establish new constitutional revisions. The study concludes that the 1993-1994 constitutional revision itself has faded into obscurity, but the intent to revise the 1988 Constitution, seeking to overcome the rigidity set out in Article 60, has recurred ever since. Indeed, the analysis of the sources reveals that, even after the promulgation of the 1988 text, constituent power remains in dispute in Brazil. There is a deeply tense relationship with the Constitution – and therein lies both the richness and the risk of this constitutional experience.

Keywords: 1993-1994 constitutional revision; Brazilian constitutional history; 1988 Constitution; Constituent process; Constitutional change.

I TENTATIVI DI MODIFICA DELLA COSTITUZIONE DEL 1988: un'analisi della revisione costituzionale del 1993-1994 ed i suoi sviluppi

RIASSUNTO

La revisione costituzionale del 1993-1994 fu un periodo breve e poco esplorato nella storia costituzionale brasiliana. Sebbene la revisione sia oggi più analizzata a causa della sua portata limitata, cerco di dimostrare che il progetto incompiuto di revisione della Costituzione del 1988 continua a risuonare nel presente, in un processo di messa in discussione del significato dell'Assemblea Nazionale Costituente del 1987-1988. Per comprendere meglio il fenomeno, questa tesi di master è strutturata in tre parti: le origini, la cattura e gli echi della revisione costituzionale del 1993-1994. In primo luogo, esploro come l'idea della sua realizzazione apparve nel testo del 1988, come fu concepita come un meccanismo per smantellare le conquiste del testo della Costituzione del 1988, e come succedessero i tentativi frustrati di anticiparla. In secondo luogo, analizzo come l'agenda fu catturata da certi attori politici, rivelando indizi secondo cui la revisione costituzionale del 1993-1994 avrebbe messo in discussione il significato della Costituente del 1987-1988, tra cui vi sono i tentativi di ampliare al massimo i poteri revisionali; manovre anti-reggimentali per convocarla il più rapidamente possibile; chiusura delle gallerie del Congresso Nazionale al pubblico, espulsione violenta dei manifestanti e centralizzazione dei lavori revisionali nella figura del relatore, compromettendo la partecipazione popolare e parlamentare nel processo. In terzo luogo, nonostante il suo fallimento di fronte alla mancanza di risultati concreti, vi fu un ultimo tentativo di attuare la rivendicazione revisionista: inserire nella Costituzione un meccanismo volto alla sua stessa superazione. Anche se la proposta non sia stata approvata, essa ha risonato nella storia costituzionale brasiliana attraverso Proposte di Emendamento alla Costituzione che mirano a stabilire nuove revisioni costituzionali. La conclusione è che la revisione costituzionale del 1993-1994, in sé, è caduta nell'oblio, ma l'intento di rivedere la Costituzione del 1988, cercando di superare la rigidità prevista all'Articolo 60, è ricorrente da allora. In effetti, l'analisi delle fonti rivela che, anche dopo la promulgazione del testo del 1988, il potere costituente continua a essere oggetto di disputa in Brasile. Esiste un rapporto profondamente teso con la Costituzione – ed è proprio in questa tensione che risiedono sia la ricchezza che il rischio di questa esperienza costituzionale.

Parole chiave: Revisione costituzionale del 1993-1994; Storia costituzionale brasiliana; Costituzione del 1988; Processo costituente; Modificazione costituzionale.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagens 1 e 2	Selos “Revisão Constitucional” e “Reconstituente”, que indicavam a reportagem do jornal Folha de São Paulo sobre o tema.	p. 55
Imagem 3	Faixas colocadas à frente do Congresso Nacional com slogans contrários à revisão em 22 de setembro de 1993.	p. 71
Imagem 4	Confusão entre parlamentares na Mesa do Congresso Nacional, na sessão de 22 de setembro de 1993.	p. 72
Imagem 5	Galerias gritavam palavras de ordem contra a revisão.	p. 74
Imagem 6	Charge em reação à liminar proferida pelo ministro Marco Aurélio que sustentou a eficácia da leitura do Projeto de Resolução nº 3, de 1993, que fixava a data inicial para os trabalhos de revisão.	p. 81
Imagem 7	Parlamentares vaiados por manifestantes contrários à revisão no corredor que dá acesso ao plenário.	p. 83
Imagens 8 e 9	Manifestantes retirados do corredor de acesso ao plenário pela segurança do Congresso Nacional	p. 84
Imagem 10	Sessão solene de promulgação da Constituição Federal, com as galerias cheias.	p. 85
Imagem 11	Plenário da Câmara dos Deputados separado das galerias por uma barreira de vidro.	p. 85
Imagem 12	Manifestação pelo impeachment do presidente Fernando Collor, em 1992.	p. 88
Imagem 13	Paisagismo a oeste do Palácio do Congresso, antes da construção dos espelhos d’água.	p. 88
Imagem 14	Deputado Nelson Jobim (PMDB/RS, centro), relator da revisão constitucional, em reunião com lideranças.	p. 103
Imagem 15	Plenário do Congresso Nacional vazio na manhã da última sessão da revisão, em 31 de maio de 1994.	p. 109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
art.	artigo
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EC	Emenda Constitucional
MP	Medida Provisória
MS	Man dado de Segurança
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Desafios de uma pesquisa sobre a história do tempo presente	15
O percurso desta dissertação	17
 CAPÍTULO I – ORIGEM: ANTECEDENTES DA REVISÃO CONSTITUCIONAL E PRIMEIROS ANOS DE VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	20
1.1. O surgimento da revisão constitucional na Assembleia Nacional Constituinte	25
1.2. Governo Collor (1990-1992): projetos voluntariosos e (in)governabilidade	31
1.3. A urgência da revisão constitucional: um mecanismo para superação da “ingovernabilidade” da Constituição de 1988	42
 CAPÍTULO II – CAPTURA: A REVISÃO CONSTITUCIONAL – ENTRE INVESTIDAS E RESISTÊNCIAS.....	53
2.1. Revisão ou “reconstituente”? Os limites da revisão constitucional	54
2.2. Golpe? A convocação da revisão constitucional	67
2.3. O medo do povo: um Congresso demofóbico.....	82
2.4. (Des)centralização: o funcionamento dos trabalhos revisionais.....	89
 CAPÍTULO III – ECOS: A REVISÃO CONSTITUCIONAL E O SIGNIFICADO DA CONSTITUINTE.....	99
3.1. Crônica de uma morte anunciada: o fracasso da revisão constitucional e seu último estrondo	100
3.2. Mas não era só uma revisão? A inconstitucionalidade da PEC nº 554/1997 e da PEC nº 157/2003	110
 CONCLUSÃO.....	133
As lições da revisão	136
 REFERÊNCIAS.....	138

INTRODUÇÃO

“O estranhamento em relação ao tempo presente é a condição básica para que se possa apreendê-lo em sua contemporaneidade”.

Menelick de Carvalho Netto²

A revisão constitucional de 1993-1994 instigou bastante o professor Menelick de Carvalho Netto, que o explorou com bastante propriedade em artigos – que já se tornaram clássicos – como “A revisão constitucional e a cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem à Constituição da República Federativa de 1988 e as potencialidades do poder revisional nela previsto”³ e “As lições da revisão”.⁴ A leitura desses textos (e de tantos outros de sua autoria) nos revela, muito mais do que o estudo crítico de um episódio pontual, um verdadeiro exercício de teoria da constituição.

Também sobre a revisão constitucional, o professor esboçou o artigo “Brasil, a encruzilhada institucional ínsita ao procedimento de revisão constitucional: civilização ou barbárie”. No entanto, nunca chegou a concluir sua escrita. O manuscrito termina com um “...Desenvolver...”.⁵ Sem ter a audaciosa pretensão de “finalizar” o artigo inacabado, tomo essa incompletude como ponto de partida para esta pesquisa.

Como bem lembra meu orientador, Cristiano Paixão, “não há linguagem neutra. Quando escrevo, escolho os autores que cito. Seleciono minhas fontes. Presto homenagem às minhas influências”.⁶ Tendo isso em mente, prestando homenagem ao meu “metaorientador”, consulto ao longo desta dissertação diversas obras do professor Menelick não a fim de “...Desenvolver...” a pesquisa por Menelick, mas *com* Menelick.

Além da inquietude que esse “...Desenvolver...” deixado por Menelick me provoca, me aproveito de uma efeméride: os trinta anos de sua realização.⁷ Essas datas “redondas” são

² CARVALHO NETTO, Menelick de. Temporalidade, constitucionalismo e democracia. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 109.

³ CARVALHO NETTO, Menelick de. A revisão constitucional e a cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem à Constituição da República Federativa de 1988 e as potencialidades do poder revisional nela previsto. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 3-27.

⁴ CARVALHO NETTO, Menelick de. As lições da revisão. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 2. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 213-219.

⁵ CARVALHO NETTO, Menelick de. Brasil, a encruzilhada institucional ínsita ao procedimento de revisão constitucional: civilização ou barbárie (manuscrito inédito). In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 267.

⁶ PAIXÃO, Cristiano. A Constituição subtraída. *Constituição & Democracia*, n. 1, p. 4-5, fev. 2006.

⁷ Embora a defesa desta dissertação seja realizada em março de 2025, a pesquisa que resultou em sua escrita foi realizada entre 2023 e 2024, exatamente nesse “aniversário” da revisão constitucional.

interessantes, porque dão maior enfoque a eventos que, por vezes, não recebem a atenção devida no dia a dia. As efemérides são “lugares de memória”,⁸ permitem o entrelaçamento entre passado, presente e futuro, e têm como finalidade a (re)construção dessas memórias. Comemorar, ou revisitar datas, significa refletir criticamente sobre o passado, fonte de infinitas lições para as atuais e futuras gerações. Quando se celebra um acontecimento, o que está em jogo não é apenas o passado, mas também a maneira como se pretende constituir no presente e se projetar no futuro.

No entanto, a revisão constitucional de 1993-1994 não é mais objeto de estudo acadêmico como o fora às vésperas e à época de sua realização. Talvez por ser lida, superficialmente, como um “fracasso” – diante da sua falta de resultados –, o tema acabou renegado a um ostracismo. Contudo, esse “esquecimento” deve ser problematizado – nos termos daquela máxima “lembrar para que não se repita” –, porque, conforme pretendo mostrar nesta pesquisa, seu projeto inacabado ainda repercute no presente.

O olhar ao passado que proponho não é um olhar indiferente, uma narrativa apática. Por isso, entendo que a reflexão que sugiro é útil para se compreender tanto as possibilidades quanto as dificuldades do presente, bem como as perspectivas de futuro, sempre enfocadas no significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Daí a importância desta pesquisa: o direito constitucional tem uma dimensão histórica que não é por caso: “a história constitucional não é um passado inerte, senão a contínua reelaboração das raízes constitucionais do ordenamento que nos é imposta no presente pelas exigências constitucionais do futuro”.⁹

Foi assim que, homenageando o professor Menelick de Carvalho Netto e no contexto de uma efeméride, escolhi como tema para esta dissertação a revisão constitucional de 1993-1994, resgatando-a e analisando-a em três momentos: sua origem, sua captura e seus ecos, na pretensão revistar esse “passado presente” e entender como e por que o que aconteceu trinta anos atrás ainda apresenta reflexos na história constitucional brasileira contemporânea.

Desafios de uma pesquisa sobre a história do tempo presente

O tempo presente – entendido como a correspondência entre um “meio-termo” “entre passado e presente ou o trabalho do passado no presente”¹⁰ – foi, por muito tempo, interdito de ser objeto da história, por estar na “intersecção do presente e da longa duração”, colocando

⁸ NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. *Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, v. 10, 2012.

⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo. *Historia y constitución*. Trotta: Madrid, 2005, p. 91.

¹⁰ DOSSE, François. História do tempo presente e historiografia. *Revista Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 5-22, 2012, p. 7.

“o problema de se saber como o presente é construído no tempo”.¹¹ Acreditava-se que, sem um devido recuo temporal, não seria possível uma análise objetiva e imparcial dos fatos por parte do historiador, que estaria imerso no turbilhão dos acontecimentos recentes. Daí a necessidade de estabelecer uma ruptura entre o passado e o presente.

No entanto, essa fê absoluta em uma suposta “imparcialidade” caiu por terra. Como lembram Carlos Fico e Airtton Seelaender, a distância temporal não conduz necessariamente a uma análise isenta de perspectivas¹², nem “torna o historiador do direito um eunuco da objetividade”, afinal, a própria escolha do objeto de pesquisa não está afastada de ideologias.¹³ Na verdade, com Pietro Costa, a “historiografia não é a descrição de coisas ou estado de coisas, mas a atribuição de sentido; portanto, interpretação”,¹⁴ isto é, até a “história do passado” é contada por meio da interpretação de textos, de fontes, a qual não corresponde à realidade, mas a pontos de vista, parciais e contraditórios.

É o que leva François Dosse a afirmar que a “distância temporal que nos separa do passado se transforma, porque até então considerada uma desvantagem, [...] em uma sedimentação de camadas sucessivas de sentido que expandem o seu alcance graças à maior profundidade”.¹⁵ É a virada do paradigma galileano para o paradigma indiciário, que Carlo Ginzburg propõe.¹⁶ A partir dessa percepção, a história do tempo presente conquistou seu lugar na historiografia – apesar de ainda ser objeto de algum ceticismo, em razão de sua imbricação com a política.¹⁷

Contudo, como toda área que se pretende científica – entendendo como científico todo aquele saber que não se põe como absoluto¹⁸ – enfrenta desafios metodológicos. A um, há uma infinidade de fontes – talvez a antítese de uma história do passado, que por vezes é desafiada por uma escassez. Na elaboração desta dissertação, por exemplo, o imenso acervo jornalístico e de diários legislativos foi um desafio a ser enfrentado. A dois, há uma tensão constante para não se confirmar o presente a partir do passado. A minha proposta dos “ecos” da revisão, por exemplo, foi subsidiada por fontes e não confirmada por uma mera narrativa (subjéctiva, por natureza) dos acontecimentos. A três, uma abertura da prática histórica sobre outras práticas –

¹¹ DOSSE, François. História do tempo presente e historiografia, Op. cit., p. 6.

¹² FICO, Carlos. História do Tempo Presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis: o caso brasileiro. *Varia História*, v. 28, p. 43-59, 2012, p. 46

¹³ SEELAENDER, Airtton Cerqueira-Leite. A História do Direito Contemporâneo: um projeto possível? *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 36, p. 20-35, 2017, p. 23.

¹⁴ COSTA, Pietro. História do direito: imagens comparadas. In.: _____. *Soberania, representação, democracia*. Ensaios de história do pensamento jurídico, Curitiba: Juruá, 2010, p. 21.

¹⁵ DOSSE, História do tempo presente e historiografia, Op. cit., p. 12.

¹⁶ Cf. GINZBURG, Carlo. *Miti, emblemi, spie*: morfologia e storia. Milano: Adelphi, 2023.

¹⁷ FICO, Carlos. História do Tempo Presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis, Op. cit., p. 45.

¹⁸ CARVALHO NETTO, Menelick de. Temporalidade, constitucionalismo e democracia, Op. cit.

trabalhei também com fontes jornalísticas e pesquisas da ciência política. De modo geral, é importante, sobretudo, adotar “uma postura de autodesconfiança e autocontrole, no intuito de minorar problemas e reduzir distorções”.¹⁹

Um dos papéis a que me proponho ao fazer a história do direito do tempo presente é “demonstrar a existência, no passado, de já esquecidas alternativas ‘perdedoras’ ou ‘abandonadas’”.²⁰ No caso, a pretensão revisional – consubstanciada, principalmente, no Parecer nº 49 da relatoria da revisão constitucional – fracassada que “voltou”, ecoou, em nossa história constitucional na Proposta de Emenda à Constituição nº 554/1997 e na Proposta de Emenda à Constituição nº 157/2003.

Faço história constitucional buscando aprender com ela. O risco? Como bem apontou Ailton Seelaender, “nada igual o delicioso perigo de ver toda uma cuidadosa tese [neste caso, dissertação] destruída pelo simples resmungo de um velhinho, que do público proclama: ‘Não foi nada disso. Eu estava lá e foi tudo diferente’...”.²¹

O percurso desta dissertação

A pergunta que orienta esta dissertação é: como a revisão constitucional de 1993-1994 lidou com o significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988? Para respondê-la, divido este texto em três capítulos: sua origem, sua captura e seus ecos, e ao longo do texto, optei por introduzir algumas imagens, na tentativa de melhor ilustrar minha argumentação.

No Capítulo I, resgato sua “origem”. (1.1.) Como o dispositivo apareceu no texto constitucional de 1988? Para encontrar a resposta, fui aos anais da Constituinte de 1987-1988 e verifiquei que, à época, a proposta foi não objeto de muitos debates e foi votada já no final do processo, com apoio de partidos de todos os espectros. O que me chamou a atenção foram os votos a favor do PT, do PDT e do PCdoB e os votos contrários do PFL e do PDS. O fato curioso é que, durante a revisão, foram exatamente o PFL e o PDS que levantaram a bandeira revisional, encontrando resistência do PT, do PDT e do PCdoB.

Houve uma inversão nos interesses e, então, busquei entender o porquê. Minha hipótese (1.2.) é a falta de governabilidade do presidente Fernando Collor, que, optando por não formar uma maioria parlamentar sólida, encontrou bastante dificuldade em aprovar seus projetos voluntariosos pelo rígido procedimento de emenda à Constituição. A partir desse arranjo político-institucional, a revisão constitucional surgiu no horizonte como uma alternativa viável

¹⁹ SEELAENDER, Ailton Cerqueira-Leite. A História do Direito Contemporâneo, Op. cit. p. 30.

²⁰ SEELAENDER, Ailton Cerqueira-Leite. A História do Direito Contemporâneo, Op. cit. p. 27.

²¹ SEELAENDER, Ailton Cerqueira-Leite. A História do Direito Contemporâneo, Op. cit., p. 25.

(e possível), em razão de seu rito simplificado de aprovação. A partir daí, (1.3.) iniciou-se uma mobilização em torno da antecipação da revisão constitucional, recurso que permitiria solucionar a “ingovernabilidade” a que a Constituição de 1988 teria condenado o Brasil, “enxugando” os excessos do texto. Nesse cenário, a inversão do apoio à revisão constitucional se explica: a pauta foi capturada.

Em seguida, no Capítulo II, procuro analisar como essa “captura” da revisão constitucional se operou. Se a realização da revisão estava prevista expressamente na Constituição de 1988, não havia uma palavra escrita sequer sobre a extensão dos poderes revisionais. A partir dessa lacuna, (2.1.) exploro as correntes que se propuseram preenchê-la. Houve uma disputa conceitual e o que estava em jogo, a depender de qual corrente prevaleceria, era o significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Tão logo passados cinco anos de vigência da Constituição de 1988, (2.2.) a revisão constitucional foi convocada, mas não sem bastante tumulto e obstrução parlamentar dos partidos contrários. Entre investidas e resistências, a partir da leitura dos anais das sessões do Congresso Nacional em que discutiram a convocação dos trabalhos revisionais, aliada à de jornais do período, afirmo que houve um golpe regimental na aprovação da Resolução nº 1/1993 do Congresso Nacional, chancelado pelo Supremo Tribunal Federal.

Antes mesmo de efetivamente iniciados os trabalhos de revisão, foi possível constatar dois episódios em sua condução que romperam com o significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: (2.3.) o fechamento das galerias do plenário do Congresso Nacional ao público – que não pode acompanhar presencialmente as sessões e, quando o fez, foi expulso violentamente das dependências do parlamento – e (2.4.) a estrutura do regimento interno da revisão – que estabelecia uma enorme centralização no relator, ao revés da descentralização que marcou os trabalhos constituintes de 1987-1988.

No Capítulo III, identifico os “ecos” da revisão constitucional de 1993-1994 em nossa história constitucional. Por vários fatores, a revisão foi um fracasso. Antes de seu sepultamento, todavia, (3.1.) houve uma última investida revisional, um último estrondo: o Parecer nº 49 da relatoria, que pretendeu eternizar no texto constitucional um mecanismo que permitiria sua própria superação, sem rupturas. Embora não tenha sido aprovado, ecoou na ordem constitucional de 1998.

Os ecos que identifico (3.2.) são as sucessivas investidas parlamentares de burlar a rigidez da constituição, buscando alterar o procedimento de modificação do texto, seja flexibilizando o rito do art. 60 da Constituição de 1988, seja propondo a convocação de outras revisões constitucionais. Dentre essas propostas, seleciono duas, mais sofisticadas: as Propostas

de Emenda à Constituição nº 554/1997 e nº 157/2003. Em suma, reverberam os ecos do Parecer nº 49 da relatoria da revisão constitucional e preveem a realização de novas revisões constitucionais – para, enfim, sanar o problema da “ingovernabilidade” brasileira, revisitando flexivelmente o texto de 1988 e podando seus excessos. Essas PECs, no entanto, expressam um “autoritarismo constitucional”, um “elitismo constitucional” e um “cinismo constitucional” que jogam o povo contra o povo, a constituição contra a constituição.²²

Na conclusão, com base nesse “microcosmo constitucional”²³, retomo os resultados da pesquisa, e verifico, a partir das fontes, que, mesmo com a promulgação do texto de 1988, o poder constituinte permanece em disputa no Brasil.²⁴ Além disso, identifico quais as lições que a revisão e seus ecos deixam para a história constitucional brasileira: é preciso se livrar do dogma de que para resolver o problema de aplicação da Constituição de 1988 bastaria alterar seu texto, como se todos os problemas do país decorressem dele. O problema que há não é com a Constituição de 1988, mas com sua aplicação, que depende do resgate do processo constituinte, de seu significado que as investidas revisionais tentam negar e apagar.

Para realizar esta pesquisa, consultei fontes históricas como diários da Constituinte de 1987-1988, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional e dos Trabalhos Revisionais – aos quais tive acesso consultando as bases de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal –; matérias jornalísticas sobre a movimentação política, jurídica e social em torno da revisão constitucional – por meio da Hemeroteca Digital Brasileira e de sites de jornais que mantêm acervo próprio; e anais de seminários e de congressos da época que trataram do tema da revisão – cujo acesso se deu graças ao acervo da Biblioteca Central da Universidade de Brasília.

²² CARVALHO NETTO, Menelick de; PAIXÃO, Cristiano. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional*: escritos selecionados, v. 2. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 91-104; PAIXÃO, Cristiano. A Constituição subtraída. *Constituição & Democracia*, n. 1, p. 4-5, fev. 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/959>.

²³ PAIXÃO, Cristiano. Entrevista. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 26, p. 12-13, out./nov. 2008.

²⁴ PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, v. 43, 2014.

CAPÍTULO I – ORIGEM: ANTECEDENTES DA REVISÃO CONSTITUCIONAL E PRIMEIROS ANOS DE VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

“Restam, entretanto, algumas perplexidades, com o término dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. [...] Em suma, os brasileiros receiam que a Constituição torne o País ingovernável. [...] O Brasil corre também o risco de tornar-se ingovernável nas empresas, nas relações de trabalho, nas famílias e na sociedade.”.

Presidente José Sarney (PMDB)²⁵

Ao longo de seus dois séculos de experiência constitucional recém-completos, o Brasil teve sete constituições – podendo ser considerado um verdadeiro laboratório de experiências constitucionais. Nesse percurso, é possível identificar o emprego dos termos “reforma”, “emenda” e “revisão” para tratar das mudanças no texto das constituições. O resgate desses conceitos e de suas aplicações é interessante para iluminar, a partir da nossa história constitucional, como lidar com a dualidade – “emenda” e “revisão” – presente na Constituição de 1988. Ou seja, como cada constituição lidou com a forma por meio da qual se pode alterar seu próprio conteúdo.

No anteprojeto da Constituinte de 1823, o termo empregado era “revista” (ou “revisão”, em termos contemporâneos) (arts. 267 a 272),²⁶ e seu procedimento era bastante rígido. Exigia aprovação por três legislaturas consecutivas, pelo voto de pelo menos dois terços dos membros de cada Casa legislativa. A partir daí, seria convocada uma assembleia especial, que se reuniria exclusivamente para esse fim, dissolvendo-se com a conclusão de seus trabalhos.

A “revista” foi substituída pela “reforma” na Constituição de 1824 (arts. 174 a 178).²⁷ A Constituição do Império era semirrígida²⁸ e definiu a observância de um prazo mínimo de quatro anos para que se aperfeiçoasse mudanças na parte do texto compreendida como

²⁵ SARNEY, José. *A futura Constituição do Brasil*. Palácio da Alvorada, 26 jul. 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988/65.pdf/view>. Acesso em 29 dez. 2024.

²⁶ BRASIL. *Projeto de Constituição para o Império do Brasil, de 1º de setembro de 1823*. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25819>. Acesso em 29 dez. 2024.

²⁷ BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 29 dez. 2024.

²⁸ Constituição de 1824, 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, póde ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias.

materialmente constitucional. Ao longo de seus sessenta e cinco anos de vigência, os legisladores aprovaram apenas uma emenda a essa parte do texto, por meio do Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834), que assegurou às províncias maior autonomia político-administrativa por meio da criação das Assembleias Provinciais Legislativas, acabou com a regência trina e instituiu a regência una e extinguiu o chamado Segundo Conselho de Estado (1822-1834).

Na mesma linha, a Constituição de 1891 (art. 90) adotou o termo “reforma”.²⁹ Foi reformada apenas uma vez, por meio da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926,³⁰ durante o mandato de Artur Bernardes, que fez do estado de sítio seu instrumento ordinário de governo – o qual, inclusive, vigorava durante a reforma constitucional. Dentre as alterações mais emblemáticas da época estão a limitação do *habeas corpus* a restrições ao direito de ir e vir, o que pôs fim à “doutrina brasileira do *habeas corpus*”.³¹

Por sua vez, a Constituição de 1934 foi a primeira a trabalhar com dois conceitos e procedimentos distintos para reformas em seu texto (art. 178),³² a depender do conteúdo a ser modificado. Por um lado, a “emenda” tinha caráter residual: não poderia ter como objeto alteração na estrutura política do Estado ou na organização ou na competência dos Poderes da soberania. Com procedimento mais flexível, tanto na iniciativa quanto na aprovação, seria aprovada caso obtivesse a maioria absoluta dos votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas discussões, em dois anos consecutivos (art. 178, § 1º).

²⁹ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 29 dez. 2024.

³⁰ BRASIL. *Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm. Acesso em 29 dez. 2024.

³¹ O texto original do art. 72, § 22, da Constituição de 1891 era o seguinte: “dar-se-á habeas-corpus sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação, por ilegalidade ou abuso de poder”. Como se vê, sua redação era abrangente: não fazia remissão à liberdade de locomoção, nem a prisão ou constrangimento corporal, e continha as expressões coação, ilegalidade e abuso de poder. A partir disso, somada à falta de remédios constitucionais capazes de defender e implementar direitos, a doutrina – tendo Rui Barbosa como principal expoente – e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passaram a admitir a ampliação do cabimento do *habeas corpus*, para hipóteses que não dependessem de constrangimento físico direto: “onde quer que surja, onde quer que se manifeste a violência ou a coação, por um desses meios, ali está estabelecido o caso constitucional do *habeas corpus*” (Annaes do Senado Federal, 22 de janeiro de 1915, p. 143). Após a reforma de 1926, a redação do dispositivo passou a ser: “Dar-se-á o habeas-corpus sempre que alguém sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção”. Com a expressa referência ao direito de locomoção, o campo de impetração do *habeas corpus* passou a ser restrito às hipóteses de cerceamento do direito de ir e vir. Essa lacuna – subtraída do *habeas corpus* pela reforma constitucional de 1926 – seria preenchida pela criação do mandado de segurança a partir da Constituição de 1934 (art. 113).

³² BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 29 dez. 2024.

Por outro lado, para as matérias que não se admitia emenda, o procedimento a ser adotado era o de “revisão”, substancialmente mais rígido (at. 178, § 2º). Exigia-se sua apresentação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, devendo ser apoiada por pelo menos dois quintos e de seus membros ou submetida a qualquer desses órgãos por dois terços das Assembleias Legislativas, após deliberação da maioria absoluta de seus membros. Caso a Câmara dos Deputados e o Senado Federal aceitassem, por maioria de votos, a revisão se procederia, pela forma que determinassem, à elaboração do anteprojeto, o qual seria submetido, na legislatura seguinte, a três discussões e votações em duas sessões legislativas em cada uma das Casas.

A Constituição de 1937, por sua vez, empregou, indistintamente, com sentidos equivalentes, os termos “emenda”, “modificação” e “reforma” (art. 174).³³ O procedimento era mais brando ou mais rígido não pelo conteúdo veiculado na proposta, mas a depender de sua iniciativa – se de titularidade do presidente da República ou da Câmara dos Deputados –, refletindo o autoritarismo da época.

De qualquer forma, o Congresso ficou fechado durante todo o período do Estado Novo,³⁴ e a previsão constitucional era meramente simbólica, porque a Constituição de 1937 nunca entrou formalmente em vigor – já que o plebiscito para sua ratificação nunca foi realizado. Ainda assim, foram editadas unilateralmente pelo presidente da República vinte e uma “Leis Constitucionais” – sendo as onze últimas por José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal, que assumiu o cargo após a deposição de Getúlio Vargas, em outubro de 1945.

Já a Constituição de 1946 (art. 217)³⁵ adotou apenas o termo “emenda”, cujo procedimento para aprovação variava conforme o quórum obtido na votação da proposta. Sua eficácia foi esvaziada a partir do golpe de 1964, sobretudo com a edição dos Atos Institucionais, cujo de nº 4 convocou o Congresso Nacional para discutir, votar e promulgar a Constituição que buscou legitimar a ditadura militar. Foi durante a vigência da Constituição de 1946 que, diante da crise constitucional inaugurada pela renúncia de Jânio Quadros e pela resistência dos

³³ BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 29 dez. 2024.

³⁴ Desde a instituição do Estado Novo, o Brasil foi governado por decretos (art. 180), já que os todos órgãos legislativos estavam dissolvidos (art. 178). Com efeito, a Constituição de 1937 dava iniciativa ao presidente da República para inaugurar o processo legislativo (art. 64) e para propor emendas à Constituição (art. 174); mas, como a Constituição não foi ratificada por plebiscito (art. 187), o Poder Legislativo sequer foi eleito, e toda a legislação constitucional e ordinária foi editada com base no art. 180. Inclusive, todos os Decretos-Leis do período eram publicados com o seguinte preâmbulo: “O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta a seguinte Lei”.

³⁵ BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 29 dez. 2024.

militares à posse de João Goulart, foi aprovada, após manobras regimentais, a Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu o parlamentarismo, como solução conciliatória.³⁶

Da mesma forma, a Constituição de 1967 (arts. 49, I; e 50)³⁷ e a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, (arts. 46, I; e 47 a 49)³⁸ se referem, unicamente, a “emenda” para tratar das modificações aos seus textos. Todavia, essas regulamentações eram apenas expressões da “máscara de legalidade”³⁹ de que a ditadura militar fazia uso.

Paralelamente à edição de Atos Institucionais – cujas cadeias narrativas evidenciavam que o “poder constituinte revolucionário” era permanente⁴⁰ –, o procedimento de reforma constitucional que valia era aquele mais conveniente ao regime: seja outorgando uma emenda constitucional que praticamente reescrevia o documento vigente – como foi o caso da própria EC 1/1969 –, seja ampliando ou diminuindo o quórum para aprovação conforme a composição do Parlamento,⁴¹ seja se valendo da prerrogativa do Ato Institucional nº 5 para fechar o Congresso Nacional e impor as modificações de seu interesse.⁴²

³⁶ Sobre o tema, cf. PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961. *Universitas IUS*, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/2622> e ORSI ROSSI, Lucas. A renúncia de Jânio Quadros como crise constitucional e a saída parlamentarista para a posse de Jango. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, v. 16, n. 1, p. 318-348, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/29920>.

³⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 29 dez. 2024.

³⁸ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 29 dez. 2024.

³⁹ Sobre a “legalidade autoritária” de que se utilizou o regime civil-militar, Cf. PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte, Op. cit. Em suas palavras (p. 429): “Uma das características do regime inaugurado em 1964 foi a tentativa incessante de revestir as medidas de exceção de legalidade e juridicidade. Ainda que se tratasse de um governo autoritário, era fundamental manter uma estrutura minimamente similar ao Estado de Direito. Só assim é possível compreender alguns fenômenos: (1) o Congresso Nacional não foi fechado; (2) os partidos políticos não foram extintos; (3) houve intensa atividade legislativa posterior à tomada do poder pelos militares; (4) os tribunais continuaram funcionando. Houve, evidentemente, cassações, expurgos, demissões e perseguições, como ocorre em qualquer regime autoritário. Mas isso não significou a completa ruptura com o arcabouço institucional construído no período democrático”.

⁴⁰ Cf. PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte, Op. cit., p. 433; LUCCA, Rafael Bernardes. *Revolução à brasileira: como os juristas da ditadura e a teoria do poder constituinte ajudaram a transformar um golpe de estado numa revolução*. Londrina: Editora Thoth, 2024.

⁴¹ Nas eleições de 1974, a Arena, partido governista da ditadura, não conseguiu eleger dois terços do Congresso Nacional. Como reação, em 1977, por meio do “Pacote de Abril”, o quórum necessário para aprovar emendas à Constituição foi reduzido de dois terços para a maioria absoluta dos votos de todos os parlamentares. No entanto, o quórum facilitado acabava ameaçando a própria continuidade da ditadura e passava a figurar entre as estratégias da oposição para derrotar o regime. Nesse contexto, procedeu-se, por meio da Emenda Constitucional nº 22/1982, à restauração do quórum de dois terços. Ao fim e ao cabo, o que importava para a ditadura era o controle do tempo da política e o bloqueio de mudanças jurídicas que interferissem em seus interesses. Cf. PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Cláudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: Uma análise do “emendão” de 1982. *História do Direito: revista do Instituto Brasileiro de História do Direito*, v. 2, n. 3, p. 300-319, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83527>.

⁴² Em abril de 1977, após a rejeição de uma proposta de emenda à Constituição que promoveria uma reforma no judiciário, o general Ernesto Geisel se valeu do Ato Institucional nº 5 e fechou o Congresso Nacional para outorgar o “Pacote de Abril”.

Por sua vez, a Constituição de 1988, ao se referir ao processo legislativo em seu texto permanente, trabalha com o conceito de “emenda” para tratar das modificações ao texto constitucional (arts. 59, I; e 60).⁴³ De acordo com seu rito de aprovação, são necessários três quintos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, sendo vedadas aquelas propostas tendentes a abolir a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I), o voto direto, secreto, universal e periódico (art. 60, § 4º, II), a separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III) e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV).

Por outro lado, previu também no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 3º), a realização de uma “revisão constitucional”, a ser realizada após cinco anos de sua promulgação, com procedimento especial – em sessão unicameral do Congresso Nacional, as propostas seriam apreciadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros.

Com efeito, o Constituinte de 1988 instituiu duas situações distintas para alteração da Constituição: a primeira e ordinária, por meio da emenda à Constituição, com rito mais rígido; e a segunda e extraordinária, por meio da revisão constitucional, com rito mais flexível. É sobre essa segunda previsão – a da “revisão constitucional” – que desenvolvo esta pesquisa. Para melhor entendê-la, divido este primeiro capítulo em três partes.

Em primeiro lugar, resgato o surgimento do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, a partir de seus anais. A previsão não foi objeto de debates extensos pelos constituintes, sem reflexões alongadas acerca de seus limites e potencialidades. A revisão constitucional foi aprovada por partidos de todos os espectros políticos – da esquerda à direita –, tendo sido contrários apenas dois dos partidos mais identificados com o conservadorismo na Constituinte.

Em segundo lugar, busco entender por que, às vésperas da revisão constitucional, houve uma inversão em seu apoio – partidos que votaram a favor a revisão na época da Constituinte passaram a ser contrários à realização da revisão, enquanto aqueles que se opuseram haviam se tornado favoráveis. A consulta às fontes mostra que a vontade de se reformar a Constituição não esperou até 1993, de como é exemplo o “Emendão” do governo Collor. No entanto, essa proposta foi encaminhada em um contexto político complicado para o presidente da República, que, dificilmente, conseguiria o apoio de três quintos do Congresso para aprovar suas medidas. A hipótese, então, é de que a revisão constitucional pareceu uma alternativa viável à paralisia do governo, em razão do rito simplificado de aprovação de emendas.

⁴³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 dez. 2024.

Por fim, em terceiro lugar, analiso as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que tramitaram no Congresso Nacional para antecipar a realização da revisão constitucional, das quais os governistas, a partir dessa virada de chave, buscavam se aproveitar. Embora não tenham sido aprovadas, as PECs são interessantes, pois revelam que o discurso de que a Constituição de 1988 teria tornado o país “ingovernável” – como reproduzido na epígrafe deste capítulo – era inflado, e de como a revisão constitucional seria um mecanismo possível – e eficiente – para revistar os “excessos” da Constituinte e conduzir o Brasil à modernidade.

1.1. O surgimento da revisão constitucional na Assembleia Nacional Constituinte

A ideia de uma “revisão” constitucional surgiu pela primeira vez na Constituinte em 1987, quando o constituinte Manoel Moreira (PMDB/SP) apresentou uma emenda⁴⁴ ao substitutivo do relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. Sua proposta trabalhava com procedimentos de “revisão” e de “emenda” de maneira distinta.

De acordo com a proposta de Moreira, com inspiração na Constituição de Portugal de 1976,⁴⁵ (i) a revisão seria realizada a cada cinco anos, pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo vedados de deliberação apenas os dispositivos que tratassem da Federação ou da República; e (ii) a emenda seria um recurso disponível a qualquer tempo, dependendo, para sua aprovação, do voto de três quartos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional e do referendo por todas as Assembleias Legislativas Estaduais, no prazo de trinta dias de sua publicação. A proposta foi rejeitada e não constou do anteprojeto da Comissão.⁴⁶

⁴⁴ A Emenda nº 3S0781-5, apresentada em 9 de junho de 1987, pelo constituinte Manoel Moreira (PMDB/SP), tem a seguinte redação: “Inclua-se no substitutivo apresentado pelo Relator, na parte relativa ao Processo Legislativo (Seção VIII, art. 19.), os seguintes dispositivos: ‘Art. - A revisão legislativa do texto constitucional será realizada a cada 05 (cinco) anos, contados da vigência desta Constituição ou da sua última revisão, pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Parágrafo único - Não serão objetivos de revisão os artigos que disponham sobre a Federação ou a República. Art. - A Constituição poderá ser emendada em qualquer tempo, desde que a proposta de emenda seja aprovada por três quartos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional e referendada por todas as Assembleias Legislativas Estaduais, no prazo de trinta dias contados da data de sua publicação’”. Disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-G/18046.html>. Acesso em 29 set. 2024.

⁴⁵ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988, p. 11.001. Na Constituição lusitana de 1976, a revisão constitucional está disciplinada entre os arts. 284º e 289º. Por lá, as revisões constitucionais, em regra, devem ser espaçadas por um prazo de cinco anos (revisão ordinária), a não ser que haja aprovação de quatro quintos dos deputados em exercício, quando, dispensado tal requisito temporal, a Assembleia da República assumiria em qualquer momento poderes revisionais (revisão extraordinária). As alterações da Constituição Portuguesa são aprovadas por maioria de dois terços dos deputados. Nesse sentido, cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1997, p. 1.062.

⁴⁶ O parecer do constituinte Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE), relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, foi pela rejeição da Emenda nº 3S0781-5, afirmando o seguinte: “Contrário. Não tem cabimento a convocação de nova Assembleia Constituinte”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-103.pdf>. Acesso em 29 set. 2024.

A ideia de uma revisão constitucional demorou a ser retomada na Constituinte. Sequer constou da emenda coletiva ao “Ato das Disposições Gerais e Transitórias” (Emenda nº 2P02045-8),⁴⁷ sendo seguro dizer, portanto, que a revisão não era parte da agenda do “Centrão”. Com efeito, a pauta somente ressurgiu durante a votação plenária de duas emendas individuais ao Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização.

A primeira foi a Emenda nº 2P00111-4,⁴⁸ apresentada pelo constituinte Joaquim Bevilacqua (PTB/SP), que sugeria a revisão a cada cinco anos pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, na forma que a lei estabelecer. A proposta se justificaria pelo fato de a Constituição – que ainda tomava forma – ser analítica, o que importaria a necessidade de sua revisão periódica, tanto para atender às modificações sociais, econômicas e políticas quanto para retirar dispositivos exauridos ou inaplicáveis.

A segunda, a Emenda nº 2P01759-2,⁴⁹ apresentada pelo constituinte Ronan Tito (PMDB/MG), previa revisão constitucional pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional com o intervalo de vinte anos (a cada cinco legislaturas). A proposta tinha como justificação a elasticidade e o detalhismo do texto que se formava, e sua ideia central era a distinção entre a “simples emenda” e a “revisão total” da Constituição, a partir da concessão prévia de poderes constituintes ao Congresso, para se ter “uma Carta sempre atual, duradoura e moderna ao mesmo tempo”.

O parecer do relator da Comissão de Sistematização, constituinte Bernardo Cabral (PMDB/AM), foi no sentido da rejeição de ambas as emendas, porque o Projeto já continha a emenda constitucional como mecanismo que permitia a atualização permanente da

⁴⁷ O inteiro teor das emendas substitutivas do “Centrão” aos títulos do Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização (nº 2P02036-4 a nº 2P02045-8), apresentadas em 13 de janeiro de 1988, está disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf. Acesso em 12 out. 2024. Para a atuação do “Centrão” e de suas investidas na Constituinte contra o texto que até então se formava, desde a reforma regimental à apresentação de emendas substitutivas coletivas, cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris; PUC Rio, 2008, p. 195-236. Com exceção da Emenda nº 2P02043-1 (que propunha a substituição do Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira), todas foram aprovadas pelo plenário e tornaram-se substitutivos ao Projeto de Constituição (A). Para o que mais nos interessa, o substitutivo do “Ato das Disposições Gerais e Transitórias” foi assinado por 287 Constituintes e aprovado, em 1º de junho de 1988, por 320 votos favoráveis, 222 votos contrários e 10 abstenções, tendo havido 7 ausências (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 2 de junho de 1988, p. 39).

⁴⁸ O teor da Emenda nº 2P00111-4, apresentada em 7 de janeiro de 1988, é “Inclua-se, onde couber, no Título IV, Capítulo I, Subseção I, artigo com a seguinte redação: ‘Art. – A revisão constitucional será realizada a cada cinco anos, contados da vigência desta Constituição ou de sua última revisão, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, na forma que a lei estabelecer’”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf>. Acesso em 12 out. 2024.

⁴⁹ A Emenda nº 2P01759-2, apresentada em 13 de janeiro de 1988, tinha a seguinte redação: “Inclua-se, onde couber: ‘Art. – A Constituição poderá ser revista de cinco em cinco legislaturas pelo voto da maioria absoluta de seus Membros’”. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/Constituicao20anos/vol-255_FaseSEmendas2P.pdf. Acesso em 12 out. 2024.

Constituição, sem a necessidade de se aguardar um lapso temporal (seja de cinco, seja de vinte anos) para sua revisão, bastando sua aprovação por três quintos do Congresso.⁵⁰

Houve destaques e, durante o final da apreciação Plenária em primeiro turno do projeto de Constituição, foi formulado requerimento de fusão das Emendas nº 2P00111-4 e nº 2P01759-2, apesar da divergência entre os prazos previstos.⁵¹ A redação do dispositivo, a partir da fusão proposta, passou a ser “Art. – A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da vigência desta Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.⁵²

Durante a votação da fusão, o constituinte Joaquim Bevilacqua resgatou a proposta do constituinte Manoel Moreira, ainda nos trabalhos iniciais da Assembleia, e disse que a revisão constitucional seria fundamental para “melhor se avaliar o resultado de uma Constituição feita pelo poder Constituinte atuando paralelamente aos Poderes constituídos”.⁵³ Afirmou que o dispositivo seria incluído nas disposições transitórias, porque, “[p]or ocasião da votação da emenda no capítulo do poder Legislativo, ela foi retirada porque o quórum não permitia, dado o horário, se fizesse uma aprovação tranquila”.⁵⁴ Para fundamentar a razão por que os trabalhos de revisão deveriam ser realizados dali a cinco anos – *i.e.*, em 1993 –, apontou a realização do plebiscito, a partir do qual se poderia alterar a forma ou o sistema de governo,⁵⁵ mas não limitou seu escopo a eventuais alterações decorrente desse resultado.⁵⁶

⁵⁰ Os pareceres do relator pela rejeição da Emenda nº 2P01759-2 e da Emenda nº 2P00111-4 estão disponíveis, respectivamente, em <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-S/68224.html> e <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-S/66579.html>. Acesso em 13 out. 2024.

⁵¹ Conforme alerta Leonardo Barbosa, essa fusão violou normas do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Isso porque, a um, havia uma “patente falta de conexão” entre as emendas, o que impediria a sua fusão, porque o art. 3º, § 2º, da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 3/1988 previa que apenas seria admissível a fusão de emendas contanto que as proposições não inovassem entre si – como visto, havia uma divergência entre o prazo de ocorrência da revisão constitucional (se a cada cinco ou vinte anos). A dois, o art. 3º, II, da Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 3/1988 determinava que o aceite das emendas individuais estava condicionado a que versassem sobre dispositivo do projeto de Constituição – e, como visto, a proposta de revisão constitucional não estava presente, até este momento, no texto dos projetos de Constituição. Cf. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012, p. 253.

⁵² Os autores do destaque à Emenda 2P00111-4 eram os constituintes Gastone Righi (PTB/SP), Inocêncio Oliveira (PFL/PE), Vivaldo Barbosa (PDT/RJ), Brandão Monteiro (PDT/RJ), José Maria Eymael (PDC/SP), Nelson Jobim (PMDB/RS), Nelson Wedekin (PMDB/SC) e Joaquim Bevilacqua; e à Emenda 2P01759-2, o constituinte Ronan Tito (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988, p. 11.001).

⁵³ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988, p. 11.001. Para o debate sobre a forma de condução dos trabalhos constituintes, se por meio de uma constituinte congressual ou exclusiva, cf. CERQUEIRA NETO, José Nunes de. *A inércia da tradição*. Brasília: Colenda, 2022. A conclusão, como se sabe, foi por uma constituinte congressual, por se entender como a única possível diante do receio de perda de controle do processo constituinte e de que as Forças Armadas se opusessem a uma constituinte exclusiva.

⁵⁴ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988, p. 11.001.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ “Ora, se o povo brasileiro decidir que o Brasil a partir de 1993 será, por exemplo, uma monarquia parlamentarista, ou uma república parlamentarista, é mais do que evidente que será necessária uma profunda

Ao fim e ao cabo, segundo Bevilacqua, a revisão constitucional seria paralela e independente da reforma constitucional, porque serviria como uma “mini Constituinte”, com procedimento e quórum facilitados, para fazer uma “revisão axiológica daqueles princípios consagrados na votação de 1987-1988”.⁵⁷ Ou, nas palavras do constituinte Ronan Tito – coautor da proposta –, o propósito da revisão seria verificar a “justeza de todas as conquistas que estamos promulgando”.⁵⁸

O constituinte Francisco Küster (PMDB/SC) se manifestou louvando a proposta de revisão, e fundamentando seu apoio no receio de que o “Centrão” se mobilizasse para esvaziar (ainda mais)⁵⁹ o texto durante a votação em segundo turno do projeto de Constituição. Para Küster, no cenário em que a Constituição fosse “desmoralizada” – com a supressão de suas conquistas –, ela deveria ser alterada imediatamente, sem sequer esperar os cinco anos propostos, o que, inclusive, seria uma “temeridade”.

O único a se pronunciar em sentido contrário à proposta foi o constituinte Jorge Hage (PMDB/BA), por entendê-la como um “inconveniente” “selo de prazo de validade” de cinco anos à Constituição, o qual enfraqueceria sua força. Em seu sentir:

Toda a legitimidade, todo o peso indiscutível e inquestionável que exige o documento constitucional estaria trincado, rachado, posto sob dúvida e suspeição, porque os próprios Constituintes seus autores teriam com o que declarado num *post scriptum*, numa nota de rodapé, que não tiveram talvez as melhores condições para trabalhar, que, apesar de estarmos aqui durante um ano e meio, não conseguimos fazer o melhor e o mais adequado ao País, que nos deixamos levar por pressões do casuismo, ou do momento, ou da conjuntura.

Estaríamos, aí sim, passando recibo àquilo que os setores conservadores dizem a cada dia deste Projeto, que é concessivo o demais, que é tópico e casuístico demais, que entra demasiado no detalhe das concessões, dos avanços às classes trabalhadoras, e que esta coisa se deveu ao fato de que nós, de repente, destampamos a panela de pressão das reivindicações sociais após um período autoritário, mas que isto, num

restauração da ordem jurídica que hoje estamos discutindo e que em breve iremos aprovar” (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988, p. 11.002).

⁵⁷ “Poder-se-á perguntar por que a revisão constitucional? Já temos a previsão da emenda constitucional, cujo quórum na atual Carta é de 2/3, que foi minimizado para 3/5. Mesmo assim, a emenda constitucional precisa de 3/5, portanto, 60% em votação, em dois turnos, em cada uma das Casas do Congresso Nacional. Prevemos para a revisão o voto da maioria absoluta, por conseguinte, 50% mais um, em votação unicameral, ou seja, Senado e Câmara em conjunto. Seria quase que uma mini Constituinte, uma Constituinte derivada, realmente, do expresse mandamento constitucional consignado aqui, nas Disposições Transitórias” (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988, p. 11.002).

⁵⁸ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988, p. 11.003.

⁵⁹ “A preocupação que temos neste momento é se no segundo turno essas forças [sem poupar críticas, Küster qualifica essas “forças”, na verdade, o Centrão, de “conservadoras”, “estranhas aos interesses do povo”, “reacionárias” e “oportunistas”] se fizerem robustecidas e aqui, nesta Casa, [...] se impuserem [...], se essas forças decidirem, no segundo tudo, suprimir as conquistas obtidas no primeiro turno, os avanços no campo social e no campo do direito dos trabalhadores, esta Constituição será transformada num documento qualquer que sequer vai merecer a assinatura dos Constituintes sérios, que querem uma Constituição moderna, aberta para o futuro, que contemple os direitos sociais e não apenas estes, como também os avanços que a sociedade almeja [...]” (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988, p. 11.002).

período de mais calma, jamais estaria numa Constituição. E tantas outras alegações a mais, às quais não passarei recibo.⁶⁰

Ao manifestar seu voto contrário à emenda, Hage reforçou que o procedimento ordinário de reforma por meio de emendas constitucionais bastaria para alterar o texto e chamou atenção a que eventual disposição nesse sentido daria margem a que o Congresso não regulamentasse “inúmeros de seus [da Constituição] avanços”, já que poderiam ser retirados na revisão. Além disso, apontou que o Congresso “reconstituente” (de 1993) estaria em final de legislatura, já descompromissado com a opinião pública.⁶¹

Em seguida, o relator, Bernardo Cabral, fez uma sugestão redacional – substituir “após cinco anos” por “daqui a cinco anos”, para se reforçar que a revisão seria uma única vez – e deu parecer favorável à proposta, o que se seguiu da votação encaminhada pelas lideranças dos partidos: o PTB, o PDC, o PSB, o PMBD, o PDT, o PCB, o PT e o PCdoB encaminharam o voto “sim”; e apenas o PDS e o PFL encaminharam o voto “não”. A fusão das Emendas nº 2P00111-4 e nº 2P01759-2 foi aprovada por 327 votos, com 168 votos contra e 18 abstenções.

Esse quadro de votação revela duas constatações interessantes para esta pesquisa: a primeira, que os dois partidos mais identificados com o conservadorismo na Constituinte – o PDS e o PFL – foram contrários à revisão; e, a segunda, que a revisão não era uma pauta do Centrão nem de um partido político específico, possuindo apoiadores ao longo de todo o espectro político da Constituinte – da esquerda ao centro e à direita.

O debate sobre a revisão constitucional foi bastante curto. Àquela altura, a Constituinte estava prestes a votar a duração do mandato do presidente José Sarney (PMDB/MA), se de quatro ou se de cinco anos, e essa matéria mobilizava muito mais interesse do governo, dos constituintes e da mídia.⁶² Essa votação – da fusão das emendas que propunham um mandato de cinco anos a Sarney – foi bem mais longa e conturbada, com diversas questões de ordem suscitadas, consultas à Mesa, discursos prolongados, invocação de impedimentos regimentais; tudo como estratégia para obstruí-la e postergá-la, diante do fundado receio dos “quatroanistas” (oposição) de derrota para os “cincoanistas” (situação e Centrão).⁶³

⁶⁰ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 3 de junho 1988, p. 11.003.

⁶¹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988, p. 11.003.

⁶² Para se ter noção do destaque conferido pela mídia sobre duração do mandato de Sarney, a capa do jornal Folha de São Paulo do dia 3 de junho de 1988 tem como manchete “Sarney só sai em março de 1990” e conta com uma enorme caricatura do rosto do presidente e com uma relação dos 559 Constituintes seguida de como cada um deles votou, se pelo “sim” ou pelo “não”, se se abstiveram ou se estavam ausentes. Ainda na capa, após relatar brevemente o resultado dessa votação, há um parágrafo, discreto, noticiando, em uma frase, que também foi aprovada a revisão constitucional para dali a cinco anos. SINGER, André. Sarney só sai em março de 1990. *Folha de São Paulo*, 3 jun. 1988. Disponível em: <https://acervo.folha.uol.com.br/digital/>. Acesso em 20 out. 2024.

⁶³ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988, p. 11.010-11.032.

Com efeito, a tentativa de aprofundar a discussão a respeito da revisão se deu por meio da apresentação de cinco emendas ao dispositivo, que passou a ser o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias do Projeto de Constituição (B): a Emenda nº 2T00509-1,⁶⁴ apresentada pelo constituinte Lavoisier Maia (PDS/RN), a Emenda nº 2T00559-8,⁶⁵ apresentada pelo constituinte Mendes Ribeiro (PMDB/RS), a Emenda nº 2T00727-2,⁶⁶ apresentada pelo constituinte Marcos Lima (PMDB/MG), a Emenda nº 2T00971-2,⁶⁷ apresentada pelo constituinte José Jorge (PFL/PE) – que propunham sua supressão – e a Emenda nº 2T01763-4,⁶⁸ apresentada pelo constituinte Darcy Deitos (PMDB/PR) – que sugeria o acréscimo da expressão “uma só vez” na redação do dispositivo.

As quatro emendas supressivas foram rejeitadas pelo relator, Bernardo Cabral, o que se seguiu da apresentação de destaques por seus respectivos autores.⁶⁹ No entanto, os destaques foram retirados pelos próprios autores quando chamados à votação, sem manifestação do plenário.⁷⁰ Permaneceu apenas o destaque do constituinte Darcy Deitos, que insistia em reforçar expressamente que a revisão constitucional poderia ser realizada apenas “uma só vez”. O constituinte Nelson Carneiro (PMDB/RJ) se manifestou em sentido contrário à emenda, defendendo que essa conclusão se extrairia diretamente do texto. Da mesma forma, o relator, Bernardo Cabral, embora tenha dado parecer favorável, fez um apelo à retirada da emenda pelo autor,⁷¹ e assim o fez.

⁶⁴ O teor da Emenda nº 2T00509-1 está disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-U/69300.html>. Acesso em 19 out. 2024.

⁶⁵ O teor da Emenda nº 2T00559-8 está disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-U/69350.html>. Acesso em 19 out. 2024.

⁶⁶ O teor da Emenda nº 2T00727-2 está disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-U/69512.html>. Acesso em 19 out. 2024.

⁶⁷ O teor da Emenda nº 2T00971-2 está disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-U/69745.html>. Acesso em 19 out. 2024.

⁶⁸ O teor da Emenda nº 2T01763-4 está disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-U/70523.html>. Acesso em 19 out. 2024.

⁶⁹ Destaque nº 2D00425-8, do constituinte Marcos Lima (PMDB/MG); Destaque nº 2D00548-3, do constituinte Lavoisier Maia (PDS/RN); Destaque nº 2D00871-7, do constituinte Mendes Ribeiro (PMDB/RS); Destaque nº 2D01075-4, do constituinte José Jorge (PFL/PE). Os destaques estão disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-313.pdf>. Acesso em 19 out. 2024. O parecer do relator a essas emendas teve o mesmo teor e foi o seguinte: “Não vemos os alegados inconvenientes, em prever o texto constitucional a própria revisão, após cinco anos a contar de sua promulgação. Não se trata, a rigor, de um ‘prazo’, mas de uma “carência”. E o dispositivo não elide a possibilidade de emenda a qualquer tempo. Pela rejeição”.

⁷⁰ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 1º de setembro de 1988, p. 13.988-13.989.

⁷¹ “Acho que o constituinte Darcy Deitos tem razão. Optei pela aprovação por uma questão de reforço, mas lembro à Casa que o que acaba de ser dito pelo eminente Constituinte Nelson Carneiro tem absoluta procedência, ficará registrado nos Anais da Casa o que se deseja. Com isso e por isso, faço um apelo ao eminente Constituinte Darcy Deitos, para que retire a emenda, ficando sua proposição apenas registrada nos Anais da Casa, não havendo qualquer necessidade de a matéria ser levada à votação” (Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 1º de setembro de 1988, p. 13.989).

O dispositivo, então, não foi mais objeto de discussão pelos constituintes e a previsão de realização de uma revisão constitucional após cinco anos de promulgação da Constituição foi mantida, veiculada no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A partir disso, a Constituição passou a contar com duas formas de modificação de seu texto: o procedimento ordinário, da reforma, por meio de emendas constitucionais, pelo voto de três quintos dos membros de cada Casa, em dois turnos de votação; e o procedimento extraordinário e excepcional, da revisão, a ser realizada – pelo que se verifica dos anais – uma única vez, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, reunidos em sessão unicameral.

1.2. Governo Collor (1990-1992): projetos voluntariosos e (in)governabilidade

A primeira eleição direta para presidente da República desde 1960 ocorreu em 1989, pouco mais de um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Foi uma eleição “solteira” – apenas para esse cargo – e, na disputa, havia vinte candidatos – sendo cinco os realmente competitivos.⁷² No segundo turno, ficaram de fora lideranças importantes da época como Leonel Brizola (PDT), Mario Covas (PSDB) e Ulysses Guimarães (PMDB), e foi travado entre Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Fernando Collor de Mello (PRN).⁷³

O contexto da época era da hiperinflação herdada da ditadura militar, problema que Sarney não conseguiu resolver, terminando seu mandato com a popularidade baixíssima. A disputa no segundo turno não se deu em torno da democracia, afinal, entendia-se a própria eleição como sua consolidação material. Na verdade, os debates se deram a respeito dos modelos econômicos a serem adotados, em alternativa ao fracasso da gestão anterior. Se uma economia liberalizante, que integraria o Brasil ao “primeiro mundo”, como defendia Collor, com apoio do PRN, do PFL, do PDS e do PTB; ou um nacional-desenvolvimentismo, com distribuição de renda, bandeira de Lula, com apoio do PMDB e do PSDB.⁷⁴ O resultado foi pela eleição do “caçador de marajás”, com 53% dos votos válidos contra 47% do petista.⁷⁵

Seu primeiro ano de governo se deu com um Congresso fragmentado, já em fim de mandato (legislatura de 1987-1991). É que, à época, o calendário eleitoral ainda não estava

⁷² ABRANCHES, Sérgio, *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 95.

⁷³ De acordo com Brasílio Sallum Júnior, “não havia, porém, uma forte articulação partidária entre os apoiadores e seus candidatos. As forças que se juntaram a Collor, por exemplo, eram mais anti-Lula que pró-Collor”. (SALLUM JÚNIOR, Brasílio. O governo e o impeachment de Fernando Collor de Mello. In.: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). *O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. E-book. ISBN 978-85-200-1379-3).

⁷⁴ O apoio do PMDB e do PSDB à candidatura do petista se deu muito mais em razão do histórico dos três partidos de luta pela democracia do que por afinidade às políticas econômicas.

⁷⁵ SALLUM JÚNIOR, Brasílio. O governo e o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, Op. cit.

unificado, e as eleições de 1989 (presidencial) e de 1990 (gerais) foram “descasadas”. Esse dado é fundamental para se entender a (in)governabilidade do período, porque o “tempo político” tem peso na confirmação de um governo democrático, na medida em que reflete as relações entre os poderes em um determinado momento político.⁷⁶

O lapso temporal entre março (quando o presidente tomou posse) e outubro (quando se realizaram as eleições gerais) de 1990 foi de apenas seis meses. Com a renovação do Congresso em fevereiro de 1991, o período de “convivência” seria de menos de um ano. Essa conjuntura minimizava o tempo de atrito entre o Executivo e uma dada legislatura e, de certa forma, desestimulava a adoção de uma postura cooperativa, até porque, por um lado, Collor contava com grande legitimidade exatamente por ser o primeiro presidente (recém-)eleito pelo voto popular desde o fim da ditadura; e, por outro, os congressistas, enfraquecidos, por estarem “de saída”, precisavam se concentrar em suas campanhas eleitorais.

Collor montou seu governo sem negociar cargos e recursos do Executivo com o Legislativo. Entendia que a vitória da Presidência lhe dava grande autonomia política face aos demais poderes, o Legislativo e o Judiciário, que seriam “de segunda ordem”. Com isso, não cedia às pressões por politização dos Ministérios e escolheu ministros sem “voo político próprio” ou articulação político-partidária no Congresso.⁷⁷ Essa atitude pretendia romper com a dinâmica do governo anterior, que criava Ministérios e distribuía cargos conforme negociação com os partidos majoritários do Congresso Nacional. Para se ter noção, Sarney, ao longo de seu mandato, chegou a ter vinte e cinco ministérios,⁷⁸ enquanto Collor, ao iniciar sua gestão, reduziu esse número para dez – incluindo as três pastas militares (Exército, Marinha e Aeronáutica).⁷⁹

O quadro de grande fragmentação partidária exigia capacidade de negociação, o que não dava ao presidente condições propícias para obter uma coalizão majoritária e coesa.⁸⁰ Talvez por isso, seu instrumento de governo por excelência foi a medida provisória⁸¹ – editou 143

⁷⁶ LINZ, Juan. Democracy's Time Constraints. *International Political Science Review*, v. 19, n. 1, 1998, p. 24.

⁷⁷ SALLUM JÚNIOR, Brasília. O governo e o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, Op. cit.

⁷⁸ Dados disponíveis em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/equipe-de-governo/ministerios>

⁷⁹ Dados disponíveis em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/equipe-de-governo/ministerios>

⁸⁰ Quadro inconveniente, mas não incontornável. A história política brasileira revela que não apenas foi possível para Collor governar, ao menos inicialmente, com minoria congressual, como também que esse fato se repetiu em outros mandatos presidenciais, os quais também obtiveram relativo sucesso com suas agendas. Cf. CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A economia política do governo Collor*: discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalizão. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

⁸¹ É interessante notar, no entanto, que Collor editou uma média mensal de três medidas provisórias, ao passo que José Sarney, seu antecessor, editara cinco, e Itamar Franco, seu sucessor, também editaria três. Ou seja, não foi o único presidente a governar por decretos, nem foi o que mais editou medidas provisórias (ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão*. Op. cit., p. 99).

apenas ao longo de 1990. As medidas provisórias têm uma grande vantagem prática: têm força de lei e efeitos imediatos. Todavia, em tese, não prescindiriam de negociação política, pois dependeriam de aprovação do Congresso para serem convertidas em lei, sob pena de caducarem (art. 62, CF/88).⁸²

Essa foi a forma jurídica que Collor adotou para implementar seus planos de governo. Já no primeiro dia de mandato, 15 de março de 1990, editou dezessete medidas provisórias, dentre as quais se incluíam uma reforma administrativa, a extinção de entidades públicas “desnecessárias”, a privatização de empresas estatais, a abertura externa da economia e a redução de 80% da liquidez da economia – era o “Plano Novo Brasil” ou simplesmente “Plano Collor [I]”, como ficou conhecido.

Apesar da ortodoxia e da polêmica, o presidente não teve muitas dificuldades na aprovação de suas medidas com essa legislatura. Seja em razão do Congresso enfraquecido, seja porque ninguém queria carregar o fardo de ser o responsável por eventual fracasso do plano econômico.⁸³ O (ab)uso das medidas provisórias por Collor, todavia, não passou despercebido pelo Congresso Nacional. Sentindo que havia um desequilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo, o deputado Nelson Jobim (PMDB/RS) apresentou projeto de lei complementar que regulamentava (na verdade, restringia) o uso desse instrumento,⁸⁴ e o presidente se articulava firmemente para impedir sua aprovação, inclusive fazendo, a contragosto, algumas cessões a parlamentares governistas que votassem contra.⁸⁵

De modo geral, Fernando Collor não se preocupou em construir uma maioria orgânica, baseada em coalizão partidária, para aprovar no parlamento as matérias de interesse do governo.⁸⁶ Com efeito, em vez de negociar com o Legislativo, preferiu reforçar suas qualidades pessoais e sua narrativa *anti-establishment* se contentando com obter maiorias ocasionais,

⁸² Na prática, até a Emenda Constitucional nº 32/2001, as medidas provisórias não rejeitadas expressamente pelo Congresso Nacional podiam ser reeditadas indefinidamente, dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição. Com as sucessivas reedições e com a cláusula de “eternização” (art. 2º da EC 32/2001), algumas MPs editadas durante o governo Collor encontram-se em vigor até hoje. Sobre o papel central das medidas provisórias no sistema político nacional, cf. SEMPLÉ, Victor Frank Corso. *Sua Majestade, o Presidente da Câmara dos Deputados: uma investigação dos poderes e dos instrumentos jurídicos da presidência da casa legislativa no processo de impeachment*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/33713>.

⁸³ CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A economia política do governo Collor Op. cit., p. 105.

⁸⁴ O inteiro teor do Projeto de Lei Complementar nº 223/1990, está disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26JUN1990.pdf#page=10>. Acesso em 24 dez. 2024.

⁸⁵ ROSSI, Clóvis. Fragilidade força governo a negociar. *Folha de São Paulo*, 8 mar. 1991. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 dez. 2024.

⁸⁶ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão, Op. cit., p. 104.

variáveis projeto a projeto, votação a votação, conquistada, geralmente, de parlamentares de partidos mais conservadores – PRN, PDS, PFL, PTB, PDC e PL.⁸⁷

Essa “utopia presidencial plebiscitária”⁸⁸ deu relativamente certo enquanto Collor tinha legitimidade (apoio popular) para combater a hiperinflação. No entanto, a despeito de os primeiros reflexos do Plano Collor I terem reduzido a inflação, poucos meses depois, os índices voltavam a subir, e a popularidade do presidente começava a cair. Esse cenário refletiu no resultado das eleições de 1990.

A nova legislatura (1991-1995) tinha a seguinte configuração. Na Câmara, da frágil base governista, o PRN, de Collor, fez 38 deputados (7,55%); o PFL, que apoiou Collor no início do governo, conseguiu 83 cadeiras (16,5%); o PDS, aliado mais próximo, 45 (8,95%); e o PTB, 37 deputados (7,36%). À direita, o PDC, atingiu 22 deputados (4,37%) e o PL, 16 (3,18%). Ao centro, o PMDB, dividido em relação ao governo, elegeu 108 deputados (21,47%) e o PSDB perdeu cadeiras e conseguiu 38 deputados (7,55%). À esquerda, o PDT, com a maior bancada, elegeu 46 deputados (9,15%); o PT, 35 (6,96%); o PSB, 11 (2,19%) e o PCdoB, cinco (0,99%) – a esquerda, no entanto, não conseguiu fazer nem cem cadeiras (ou 20%).⁸⁹ No Senado, a coalizão governista somava 22% das cadeiras, contra 78% da oposição. O controle era do PMDB e do PFL, que, juntos, tinham 52% dos votos.

O novo Congresso era tão fragmentado quanto o anterior. Com cinco anos de mandato legislativo pela frente, o governo se viu forçado a adotar uma nova postura perante o Parlamento.⁹⁰ Buscando melhorar sua relação, passou a negociar o conteúdo de alguns de seus projetos; se comprometeu a editar medidas provisórias apenas em casos de real “relevância e urgência” – a fim de evitar a aprovação do projeto restringia seu uso; e ampliou as possibilidades de concessão do Executivo às demandas dos parlamentares. Manteve, todavia, sua opção política de não compartilhar com as lideranças partidárias cargos no Executivo e de não formar uma maioria estável.

⁸⁷ SALLUM JÚNIOR, Brasília. O governo e o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, Op. cit.

⁸⁸ SALLUM JÚNIOR, Brasília. O governo e o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, Op. cit.

⁸⁹ Os dados oficiais do resultado das eleições gerais de 1990 estão disponíveis em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWZk5MjQ4OTQzMjIjOS00Yjc1LWExYzctMmY2MWM2ZDBlYzk5IiwidCI6ImFiNzcyYzYzLWVhMzgtNGIxZS1iZWY3LTdiNjBjZDhhY2RmMSJ9>. Acesso em 21 dez. 2024.

⁹⁰ VAZ, Lucio. Collor tenta reconquistar apoio no Congresso. *Folha de São Paulo*, 8 mar. 1991. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 dez. 2024.

A primeira investida reformista de Fernando Collor foi no primeiro aniversário de seu governo, em março de 1991, com o Projeto de Reconstrução Nacional⁹¹ – o “Projeto”, como ficou conhecido –, no qual indicou sua pretensão de reformar a Constituição:

O *projeto* indica que alguns poucos aspectos específicos da Constituição comportariam emendas. A atualização constante da ordem legal é essencial na democracia. Nos países em que as constituições são sucintas, essas mudanças não afetam suas cartas magnas, porque estas enunciam apenas princípios e normas gerais. Nossa tradição é diferente: a Constituição brasileira regula, no pormenor, quase todas as esferas da vida em coletividade. Assim, é natural que a necessidade de alteração surja, entre nós, com maior frequência. Essa é uma discussão que temos de enfrentar com absoluta naturalidade e, principalmente, com o ânimo de erguer um país melhor.⁹²

O Projeto, composto por sete emendas à Constituição, quarenta e um projetos de lei e dez decretos, visava a reerguer a economia, a resgatar a dívida social e a quebrar o monopólio estatal em várias atividades. A proposta foi consolidada em um livro, em cujo prefácio o presidente fez um balanço das medidas adotadas em seu primeiro ano de mandato e afirmou que a experiência acumulada “permitiu identificar, com mais clareza, os obstáculos e os caminhos para sua superação”.⁹³

A lógica do Projeto de Reconstrução Nacional era de que a Constituição de 1988 seria um entrave às metas de modernização do Brasil e, conseqüentemente, ao crescimento econômico. Esse dado revela que os questionamentos aos resultados do processo constituinte não cessaram com a promulgação do texto, e o debate sobre a necessidade de promover ajustes na Constituição surgiu muito antes de passados cinco anos de sua vigência, quando ocorreria a revisão constitucional prevista no art. 3º do ADCT.⁹⁴

O Projeto não foi para frente, ficou engavetado no Congresso Nacional. Apesar das tentativas de negociação de Collor, os parlamentares não responderam conforme esperava. A base governista continuou desorganizada e oscilante, e a oposição, combativa. Isso restringiu ao mínimo a capacidade de Collor governar, o que atrapalhava seu ímpeto reformista, já que, para alterar a Constituição e emplacar seus projetos, seriam necessários os votos de três quintos dos membros de cada Casa, em dois turnos de votação (art. 60, § 2º, CF/88). O presidente, no entanto, não cedia.

⁹¹ COLLOR, Fernando. *Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional*. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor/brasil-um-projeto-de-reconstrucao-nacional-1991/>. Acesso em 24 dez. 2024.

⁹² COLLOR, Fernando. *Projeto de reconstrução nacional: concepção e permanência, realizações, prioridades*. Brasília: Presidência da República, 1990, p. 19. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor/projeto-de-reconstrucao-nacional-concepcao-e-permanencia-realizacoes-prioridades-1990>. Acesso em 24 dez. 2024.

⁹³ COLLOR, Fernando. *Brasil*, Op. cit., p. 12.

⁹⁴ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira*, Op. cit., p. 258.

Em 22 de agosto de 1991, divulgou o Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal⁹⁵ – que passaria a ser chamado de “Emendão” –, por meio do qual retomava o Projeto de Reconstrução Nacional, aprofundando-o, e propunha quarenta e quatro modificações à Constituição, alterando trinta e um artigos, com caracteres transitório e permanente e efeitos a médio e longo prazo.

Dentre as alterações anunciadas estavam: o fim da aposentadoria por tempo de serviço; a extinção da aposentadoria integral aos servidores federais; a suspensão da estabilidade do funcionalismo público; fim do monopólio estatal das telecomunicações; fim do sigilo bancário; fim do ensino superior gratuito; fim do princípio da anualidade tributária; supressão da competência do Congresso Nacional para dispor sobre criação e extinção de cargos e funções públicas; redução das transferências obrigatórias de recursos para os Estados e Municípios.

A iniciativa, contudo, estava fadada ao fracasso. Não exatamente pelos temas – alguns, inclusive, talvez até conseguissem certo apoio aqui e acolá, como o foi a dinâmica do governo até então –, mas por sua abrangência. Na prática, seria como uma revisão constitucional, que já estava prevista para dali a dois anos, em 1993. Não por acaso, a repercussão entre os parlamentares não foi positiva.

Para o deputado Genebaldo Corrêa (PMDB/BA), o governo não apresentava “uma simples proposta de emenda à Constituição”, mas “a ideia de uma nova constituinte”.⁹⁶ De maneira semelhante, o senador Humberto Lucena (PMDB/PB) – futuro presidente do Senado Federal durante a revisão constitucional – proferiu discurso concluindo que:

Por mais que tenhamos clara a necessidade de aprimorar a Constituição, não podemos a ela imputar a responsabilidade pelo fracasso da política econômica e pelos desvios das políticas sociais até agora desenvolvidas neste governo, ainda mais quando ela sequer completou os cinco anos de sua promulgação.⁹⁷

Em outra ocasião, na sessão do Senado Federal de 20 de setembro de 1991, o senador Nelson Carneiro (PMDB/RJ) criticou vorazmente o projeto de Collor. No mínimo, por propor tantas alterações desconexas entre si, seria antirregimental.⁹⁸ Indo além, afirmou que o projeto não seria uma emenda à Constituição, mas uma verdadeira *revisão* constitucional:

É pena que tantos juristas interessados em enviar ao Congresso Nacional um projeto de emenda constitucional, como eles chamam, o emendão, a emendinha, não tenham

⁹⁵ VEJA a íntegra do Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal. *Folha de São Paulo*, 23 ago. 1991. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 dez. 2025.

⁹⁶ DIMENSTEIN, Gilberto; FARIA, Tales. Líderes partidários acreditam que “emendão” não passa no Congresso. *Folha de São Paulo*, 23 ago. 1991. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 dez. 2024.

⁹⁷ Diário do Congresso Nacional (Seção II), 28 de agosto de 1991, p. 5.252.

⁹⁸ Segundo o art. 371 do Regimento Interno do Senado Federal, “É vedada a apresentação de proposta que objetive alterar dispositivos sem correlação direta entre si”.

lido sequer o Regimento Interno do Senado Federal e não saibam *distinguir* entre *revisão constitucional* e *emenda constitucional*! Em 1993, por dispositivo constitucional, de data fixa e irremovível, imexível [...] *haverá uma revisão constitucional*. E um projeto só, com várias modificações. É a revisão constitucional. A emenda constitucional é diferente. Tantos juristas não sabem disso, Sr. Presidente?! [...] Ontem, quando me mostravam, eu pensei que fosse um ato adicional. Não era ato adicional, era um disparate. Não há como confundir revisão constitucional. Nem o mais primário dos estudantes de direito, nem o mais analfabeto dos homens públicos deste País confunde emenda constitucional com revisão constitucional.⁹⁹

Mesmo ainda não apresentado formalmente, em reunião de líderes, o presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), foi enfático: “Do modo como está, o ‘emendão’ é inaceitável, está morto e sepultado”. Sequer o líder do governo chegou a defender a proposta. Segundo Messias Góis (PFL/SE), “a Constituição não [seria] programa de governo para cada governante querer adaptá-la aos seus projetos”. A decisão dos deputados foi no sentido de que só seriam apreciadas questões relativas a ajustes fiscais e desregulamentação da economia,¹⁰⁰ o que foi acompanhado também pelos líderes do Senado.¹⁰¹

Após quarenta e três dias de tentativa de negociação entre governo e congressistas, inclusive com convocação do Conselho da República,¹⁰² o Emendão foi relativamente esvaziado e encaminhado ao Congresso Nacional em 4 de outubro – véspera do aniversário de três anos da Constituição – como a Proposta de Emenda à Constituição nº 51/1991.¹⁰³

Das quarenta e quatro modificações inicialmente previstas, ficaram vinte e seis, que tinham por objeto oito artigos da Constituição. Esse recuo, no entanto, não foi seguido de uma garantia de aprovação pelos parlamentares e foi visto como uma dupla derrota para o governo: tanto porque demonstrava sua fraqueza perante o Congresso quanto porque as propostas dificilmente seriam aprovadas sem uma modificação na relação que optou por estabelecer com o Legislativo – sem distribuição de cargos e de recursos do Executivo.¹⁰⁴

Na Mensagem nº 523, encaminhada ao Congresso Nacional, Collor apelou aos “ventos transformadores do mundo” e recorreu até mesmo ao Papa Paulo VI – para quem o desenvolvimento seria “o novo nome da paz” – para defender sua posição de que “um Estado onipresente é sempre ineficaz”. Nessa linha, estar-se-ia diante da necessidade de “remover alguns obstáculos estruturais, que impedem a plena retomada do processo de modernização”. E

⁹⁹ Diário do Congresso Nacional (Seção II), 21 de setembro de 1991, p. 6.267, destaquei.

¹⁰⁰ FARIA, Tales. Líderes na Câmara rejeitam o emendão proposto pelo governo. *Folha de São Paulo*, 2 out. 1991. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 dez. 2024.

¹⁰¹ SENADO também rejeita texto. *Folha de São Paulo*, 3 out. 1991. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 dez. 2024.

¹⁰² Diário do Congresso Nacional (Seção I), 18 de outubro de 1991, p. 20.134-20.148.

¹⁰³ A ficha de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 51/1991 está disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169326>. Acesso em 24 dez. 2024.

¹⁰⁴ VILLA, Marco Antonio. Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção. Rio de Janeiro: Record, 2016. *E-book*. ISBN: 978-85-01-09053-9.

que “obstáculos” seriam esses? Dispositivos da Constituição de 1988 que “representam empecilhos intransponíveis para os novos rumos que queremos, todos, dar ao Brasil”.¹⁰⁵

Dentre as medidas veiculadas no Emendão – que “mexia em muitos vespeiros ao mesmo tempo”¹⁰⁶ –, estavam a proibição de emissão de títulos públicos por estados e municípios; a restrição aos monopólios da União; a eliminação da distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional; a ampliação das competências do Supremo Tribunal Federal; diversos ajustes nas normas do sistema tributário; modificações na estrutura e no funcionamento da Administração Pública; uma reforma universitária, dentre outras.

Diante desse amplo escopo veiculado em um único projeto, a Comissão de Constituição, Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados determinou seu desmembramento em cinco Propostas de Emenda à Constituição,¹⁰⁷ o que resultou nas propostas de (i) nº 55/1991 (ajuste fiscal); (ii) nº 56/1991 (desregulamentação da economia); (iii) nº 57/1991 (poder advocatório do Supremo Tribunal Federal); (iv) nº 58/1991 (remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante e proibição da comercialização de sangue) e (v) nº 59/1991 (funcionalismo público e reforma universitária).

A narrativa do Emendão é bastante enfática na ideia de que a Constituição seria um obstáculo ao desenvolvimento do país. Por isso, a alteração constitucional seria “um passo necessário para superação” desses “entraves”.¹⁰⁸ Era como uma última tentativa de angariar apoio de um Congresso arisco, de “lançar os fundamentos de uma coalizão política que ainda não se formara”,¹⁰⁹ mas que não foi bem recebida.

Como previu o deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), o Emendão seria “sepultado”. A PEC 59/1991 foi retirada a pedido do presidente Collor; a PEC 55/1991 foi declarada prejudicada, anos depois, pela aprovação da Emenda Constitucional nº 3/1992; e as PECs 56/1991, 57/1991 e 58/1991 foram encaminhadas pela Presidência da Câmara dos Deputados ao Congresso Revisor, na qualidade de “proposta de emenda revisional”.¹¹⁰

¹⁰⁵ O inteiro teor da Mensagem nº 523 está disponível em: Diário do Congresso Nacional (Seção II), 18 de outubro de 1991, p. 20.143-20.144.

¹⁰⁶ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão, Op. cit., p. 105.

¹⁰⁷ Ofício nº-P 120/1991.

¹⁰⁸ O inteiro teor da Exposição de Motivos nº 411, de 3 de outubro de 1991, está disponível em Diário do Congresso Nacional (Seção I), 18 de outubro de 1991, p. 20.144-20.148.

¹⁰⁹ COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova: Rev. Cultura e Política*, São Paulo, n. 39, p. 33-54, 1997.

¹¹⁰ Ofício SCM/P nº 1.182/1993, na forma do art. 4º, § 7º, do Regimento Interno da Revisão Constitucional: “Art. 4º [...] § 7º As propostas de emenda constitucional em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, ainda pendentes de parecer de mérito, serão transformadas em propostas revisionais e encaminhadas, pelas Mesas respectivas, na forma deste artigo, à Mesa do Congresso Nacional, prejudicada sua tramitação nas Casas de origem” (Resolução nº 1, de 1993-RCF, Diário dos Trabalhos Revisionais, 19 de novembro de 1993).

A dificuldade (para não dizer impossibilidade) de obter maioria qualificada – por sua falta de habilidade política, pela fragmentação do Congresso, pelo empenho das oposições ou pela inexistência de consenso acerca das reformas necessárias – esbarrou no fato de estar prevista para 1993 uma revisão constitucional, fazendo com que muitos entendessem ser aquele o momento apropriado para mudanças tão substanciais em uma Constituição tão recente.¹¹¹

No entanto, antes que seu governo tivesse qualquer sucesso em suas investidas reformistas, Fernando Collor foi atingido por um volume crescente de denúncias de corrupção e ficou sem condições de comandar politicamente o país. Após denúncias de seu próprio irmão,¹¹² o Congresso instalou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apurar crimes de responsabilidade que teria cometido.

Ao final da investigação, o relatório que incriminava o presidente foi aprovado pela Câmara dos Deputados e o processo de seu impeachment foi aberto. Afastado temporariamente da Presidência em outubro de 1992, assumiu o cargo seu vice-presidente, Itamar Franco (PRN). Pouco antes de seu julgamento pelo Senado Federal, em uma tentativa frustrada de evitar a cassação de seus direitos políticos, Collor renunciou ao cargo em 29 de dezembro de 1992, mas, ainda assim, foi condenado à inelegibilidade por oito anos.

As razões que levaram ao seu *impeachment* são várias e não há um consenso na doutrina: sua personalidade autoritária e arrogante,¹¹³ o arranjo político-institucional brasileiro,¹¹⁴ as mobilizações da sociedade civil,¹¹⁵ o papel ativo dos partidos de oposição no processo (PT, PMDB e PSDB), que se articularam em uma coalizão,¹¹⁶ ou até mesmo o próprio peso da corrupção. Independentemente dos motivos, para os fins desta pesquisa, o que importa é que,

¹¹¹ COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova: Rev. Cultura e Política*, São Paulo, n. 39, p. 33-54, 1997.

¹¹² É notória a edição da revista *Veja*, de 27 de maio de 1992, com a capa “Pedro Collor conta tudo”. Sobre como a briga entre irmãos contribuiu para derrubar o primeiro presidente civil eleito desde 1960, cf. o *podcast* produzido por globoplay e Rádio Novelo, “Collor versus Collor”. Disponível em: <https://www.globo.com/podcasts/collor-versus-collor/140ac4dd-a21a-4e46-9154-cfdabe98e69f/>.

¹¹³ Cf. SKIDMORE, Thomas. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In.: ROSENN, Keith. S.; DOWNES, Richard. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2000; MELO, Carlos. *Collor: o ator e suas circunstâncias*. São Paulo: Novo Conceito, 2007.

¹¹⁴ Cf. LAMOUNIER, Bolívar. A questão institucional brasileira. In.: LAMOUNIER, Bolívar; NOHLEN, Dieter. (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Edições Loyola. 1991; SOUZA, Amaury de. O impeachment de Collor e a reforma institucional no Brasil. In.: ROSENN, Keith. S.; DOWNES, Richard. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

¹¹⁵ Cf. AVRITZER, Leonardo. O conflito entre a sociedade civil e a sociedade política no Brasil pós-autoritário: uma análise do impeachment de Fernando Collor de Mello. In.: ROSENN, Keith. S.; DOWNES, Richard. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

¹¹⁶ SALLUM JÚNIOR, Brasília João; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 82, p. 163-200, 2011.

com o afastamento do cargo, ecoou o discurso de uma “crise de (in)governabilidade” decorrente do arranjo constitucional brasileiro de 1988.

No ponto, vale questionar: o Brasil ficou ingovernável durante Collor? Seu governo, como qualquer outro, logrou conquistas e sofreu derrotas. Na verdade, o presidente não teve problemas práticos com o Parlamento enquanto teve o respaldo da opinião pública. Inclusive, o fracasso de suas políticas econômicas se deu por razões técnicas, e não políticas – afinal, os Planos Collor I e II foram aprovados sem grandes percalços pelo Congresso.¹¹⁷ O fato de não ter uma coalizão parlamentar majoritária não explica, por si só, os atritos entre o Executivo e o Legislativo no período.¹¹⁸

De todo modo, a crise política começou a ser lida como uma “crise do presidencialismo”, e o debate em torno da antecipação do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, marcado para 1993, ganhava força. O próprio Collor pareceu admitir isso, mais de um ano antes de sua queda, ao indicar que cederia pela antecipação do plebiscito¹¹⁹.

Segundo Brasília Sallum Júnior, o grande problema de Collor com o Congresso não era exatamente com suas pautas, mas na divergência em torno da concepção e da condução da democracia, que se expressava em três dimensões.¹²⁰ A primeira, político-operacional, referente aos recursos que o Executivo poderia compartilhar com os partidos e com parlamentares como compensação pelo apoio no Congresso. Nessa perspectiva, a crítica não era exatamente sobre o poder institucional do Executivo, mas o desejo participar na distribuição dos recursos. Essa era a demanda dos partidos à direita (PFL, PDS, PTB, PDC e PL).

A segunda, institucional, que incidia sobre o arranjo dos poderes legislativos entre Congresso e Executivo. Aqui, o problema era quanto uso excessivo e indiscriminado das Medidas Provisórias, e os parlamentares, principalmente do centro (PMDB e PSDB), defendiam uma mudança institucional para fortalecer o Congresso em face do Executivo. Por fim, a terceira, substantiva, que dizia respeito à remuneração da força de trabalho e aos direitos sociais da cidadania, a fim de que as políticas governamentais estivessem condicionadas à proteção dos assalariados em geral e, em especial, os da base da pirâmide social, como seria o “espírito da Constituição”. Essa era a bandeira das esquerdas (PT, PDT, PSB e PCdoB). Ao longo de 1991, os partidos de centro e de esquerda formaram, em algumas ocasiões, uma frente

¹¹⁷ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão, Op. cit., p. 98-100.

¹¹⁸ CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A economia política do governo Collor, Op. cit.

¹¹⁹ ROSSI, Clóvis; DIMENSTEIN, Gilberto. Presidente admite antecipar plebiscito. *Folha de São Paulo*, 5 set. 1991. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 dez. 2024.

¹²⁰ SALLUM JÚNIOR, Brasília. Crise política e impeachment. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 183-203, jul. 2016.

parlamentar de oposição, quando entendiam que a democracia estava em xeque, fosse na dimensão institucional, fosse na substantiva.

Com efeito, o impasse que o Congresso impôs, no fim de 1991, à governabilidade de Collor decorreu principalmente da percepção das forças políticas de que o governo era essencialmente voluntarioso, o que resultava em uma desproporção entre o projeto reformista que apresentava e as possibilidades políticas de sua aprovação. Afinal, sem contraprestações aos partidos e aos parlamentares, o alto custo político-eleitoral das reformas não compensava o apoio. De modo geral, a postura de Collor desconsiderava os interesses políticos do Congresso Nacional e refletia sua incapacidade de liderar forças políticas em qualquer direção.¹²¹

Antes de sua queda, no entanto, as dificuldades que Collor enfrentava no Congresso quanto à tramitação de propostas de emendas à Constituição – já que, naquele contexto político, era extremamente custoso conseguir três quintos dos votos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, separadamente e em dois turnos –, fez com que seu governo cogitasse alterar as regras do jogo.¹²²

Foi então que, em 24 de outubro 1991, o deputado Adylson Motta (PDS/RS) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 68,¹²³ que propunha a alteração do rito de aprovação de emendas à Constituição, que passariam a ser apreciadas em sessão unicameral, em dois turnos, pelo voto de três quintos dos congressistas. A proposta, todavia, teria o mesmo rumo do Emendão: apesar do parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, foi encaminhada para o Congresso Revisor como proposta de emenda revisional,¹²⁴ que nunca chegou a ser apreciada.

Diante do quadro de paralisia política que ameaçava a gestão de Collor, dentre os cenários que começaram a se desenhar, a antecipação da revisão constitucional, prevista para 1993, tinha maior destaque e viabilidade. Em razão de seu procedimento simplificado de aprovação de emendas, passou a ser, cada vez mais, interessante para os reformistas e seria

¹²¹ SALLUM JÚNIOR, Brasília. Crise política e *impeachment*, Op. cit.

¹²² “O líder do governo no Senado, senador Marco Maciel [PFL/PE], incumbiu-se de demonstrar que, sem prévio entendimento político que suplante embaraços constitucionais, não é provável que o Congresso aprove qualquer emenda à Constituição. [...] Maciel, como se sabe, está propondo às demais lideranças e aos presidentes da Câmara e do Senado a votação prévia de uma emenda constitucional que altere o processo vigente e restaure a votação em sessão das câmaras reunidas, como se fazia antigamente, das emendas à Constituição. Sem que isso ocorra, nada passará” (CASTELLO BRANCO, Carlos. Plebiscito em abril facilitaria Emendão. Coluna do Castello. *Jornal do Brasil*, 20 out. 1991. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/DOCREADER/030015_11/57846. Acesso em 24 dez. 2024). Cf. também BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira, Op. cit, p. 261.

¹²³ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 22 de fevereiro de 1992, p. 2.040.

¹²⁴ Ofício SCM/P nº 1.182/1993, na forma do art. 4º, § 7º, do Regimento Interno da Revisão Constitucional.

capturada. A vantagem prática da adoção dessa estratégia era de que já havia propostas nesse sentido tramitando no Congresso Nacional.

1.3. A urgência da revisão constitucional: um mecanismo para superação da “ingovernabilidade” da Constituição de 1988

Tal como aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte, o art. 2º do ADCT previa a realização, em 7 de setembro de 1993, de um plebiscito sobre a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no Brasil. Na sequência, o art. 3º do ADCT previa realização de uma revisão constitucional após cinco anos, contados da promulgação da Constituição.

No entanto, em 31 de outubro de 1990, o deputado José Serra (PSDB/SP) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 51,¹²⁵ por meio da qual propunha a alteração do art. 2º e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de que o plebiscito e a revisão constitucional fossem antecipados em um ano. A consulta ao eleitorado passaria, então, a ser em 7 de setembro de 1992 e a revisão seria instalada em 5 de outubro de 1992. De acordo com Serra, o constituinte não se atentou a que os debates revisionais poderiam adentrar um ano eleitoral (1994), o que comprometeria a qualidade dos trabalhos do Congresso Nacional, diante do esvaziamento da presença dos parlamentares e de suas pautas. Em suas palavras:

Ocorre que o plebiscito e a revisão constitucional, de que tratam os arts. 2º e 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estão previstos para se realizarem em 1993. Ora, esse é um ano eleitoral. [...] Conseqüentemente, num ano em que se deve exigir um trabalho árduo, intensivo e absorvente do Poder Legislativo, os deputados e os senadores estarão empenhados, nos seus redutos eleitorais, com sua própria eleição e com as campanhas para os executivos da União e dos estados. Senão alienados da revisão constitucional, pelo menos serão reduzidos o tempo dedicado e o esforço indispensável à efetiva execução da tarefa revisória. Daí decorrerá que a qualidade do trabalho ligado à revisão constitucional, sobre o qual se assentaram tantas esperanças, está fadado a constituir um grande fiasco e um autêntico fracasso, com sérias implicações e prejuízos irrecuperáveis para o sistema jurídico e as instituições brasileiras.¹²⁶

Inicialmente sob a relatoria do deputado José Genoíno (PT/SP), na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a PEC 51/1990 teve parecer favorável à sua admissibilidade, mas foi arquivada, por não ter concluído sua tramitação durante a legislatura em que proposta. Após requerimento do deputado José Serra (PSDB/SP), reeleito nas eleições de 1990, a proposição foi desarquivada, em 20 de fevereiro de 1991.

¹²⁵ A ficha de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 51/1990 está disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169325>. Acesso em 25 dez. 2024.

¹²⁶ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 8 de novembro de 1990, p. 11.784.

No dia seguinte ao desarquivamento, a Ordem dos Advogados do Brasil se manifestou contra a antecipação da revisão, defendendo que seria um “golpe na legitimidade constitucional”:

A Ordem dos Advogados do Brasil, na defesa da ordem jurídica, considera inaceitável a antecipação da revisão constitucional. O art. 3º das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu que essa revisão será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. Essa disposição contém um mandato da Assembleia Nacional Constituinte, vale dizer, do poder constituinte originário, ao Congresso que acaba de ser empossado. Dá-lhe um poder extraordinário de revisão da Constituição, assumindo ele, com isso, uma função constituinte diversa do poder de emenda referido no art. 60 da Constituição. Esse mandato outorgado pela Assembleia Nacional Constituinte é imodificável pelo Congresso, precisamente porque contém limitações rigorosas a serem observadas no processo revisional. Se pudesse ser alterado qualquer aspecto desse mandato extraordinário, contido no citado dispositivo transitório, seria reduzido a uma inocuidade. Pois, a admitir que uma emenda constitucional, pelo processo do art. 60, possa antecipar o prazo estatuído para a revisão, admitir-se-ia também que pode ser modificado o procedimento ali estabelecido, o que seria absurdo. [...] A antecipação, mais do que inconveniência política, seria um golpe na legitimidade constitucional, tão duramente conquistada e realizada pela Assembleia Nacional Constituinte.¹²⁷

Em março de 1991, o novo relator, deputado Roberto Magalhães (PFL/PE), também entendeu por sua admissibilidade. O deputado Hélio Bicudo (PT/SP) pediu vista e apresentou voto em separado por sua inadmissibilidade, alegando que as disposições transitórias não poderiam sequer ser objeto de emenda, porque não fariam parte do texto constitucional, já que se exauririam no tempo.¹²⁸ Em 15 de maio de 1991, o parecer do relator foi aprovado, e a PEC 51/1990 seguiu seu trâmite legislativo,¹²⁹ com a instauração de Comissão Especial destinada a apreciá-la, sob a presidência do deputado Ulysses Guimarães (PMDB/SP).

Paralelamente, na outra Casa legislativa, em 13 de agosto de 1991, o senador José Richa (PSDB/PR) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 14.¹³⁰ A ideia era de que o plebiscito fosse realizado no dia 21 de abril de 1992 e que a revisão constitucional começasse em 15 de fevereiro de 1993 e fosse concluída até 30 de junho de 1993, com a possibilidade de

¹²⁷ Diário do Congresso Nacional, 22 de fevereiro 1991, p. 399-400.

¹²⁸ “as disposições transitórias agora em exame não são normas intertemporais, mas normas excepcionais, que se esgotam desde que cumpridas, ensejando, sem determinar, transformações institucionais. E é por isso mesmo que não tem, in limine, fundamento constitucional buscar-se a modificação ou a derrogação de uma tal disposição mediante emenda ou qualquer outra alternativa legiferante. Elas não são direito. Trazem, apenas, uma expectativa de transformação, que pode, sequer, ocorrer” (Diário do Congresso Nacional (Seção II), 8 de agosto de 1991, p. 12.929-12.930)

¹²⁹ Foram apresentadas à PEC 51/1990 a PEC 6/1991, apresentada pelo deputado Valdemar Costa (PL/SP); a PEC 8/1991, apresentada pelo deputado Fetter Junior (PDS/RS); a PEC 47/1991, apresentada pelo deputado Cunha Bueno (PDS/SP); a PEC 67/1991, apresentada pelo deputado Pauderney Avelino (PDC/AM); e a PEC 74/1991, apresentada pelo deputado Alberto Goldman (PMDB/SP). Todas elas propunham, em alguma medida, alterações no art. 2º e no art. 3º do ADCT. A Comissão Especial optou pelo desapensamento da PEC 47/1991, porque não tratava especificamente da antecipação do plebiscito, mas o disciplinava.

¹³⁰ A ficha de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 14/1991 está disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18206>. Acesso em 25 dez. 2024.

extensão de seus trabalhos até o final do recesso de julho. A proposta se justificaria em razão do tumultuado calendário eleitoral da época. Especificamente quanto à revisão constitucional, ao apresentar sua proposta ao plenário, o senador afirmou:

No caso [da revisão constitucional], há dois inconvenientes: primeiro, a Constituição não fixa uma data. Será a partir de cinco anos. Então, tanto pode ser em outubro de 1993 como em janeiro de 1994, julho de 1995 e assim por diante. Não há uma data marcada, nem um período delimitado para a revisão constitucional. [...] O outro inconveniente [...] É impossível fazer uma revisão constitucional conseqüente em plena campanha presidencial!¹³¹

Após cinco sessões de discussão da matéria, durante a votação em primeiro turno, foi aprovado o pedido de destaque formulado pelo senador Nelson Carneiro (PMDB/RJ) para votação em separado das disposições que alteravam os arts. 2º e 3º do ADCT. A antecipação do plebiscito foi aprovada pelo voto de 53 senadores, contra o voto de 15 senadores e uma abstenção; por outro lado, a antecipação da revisão foi rejeitada pelo voto de 44 senadores, tendo 21 senadores votado “sim” e quatro abstenções.¹³² No segundo turno, sequer a antecipação do plebiscito conseguiu os votos suficientes para ser aprovada, e a proposta foi arquivada.¹³³

Independentemente do resultado das votações, as justificações das propostas e as datas em que apresentadas – com dois/três anos de recém-vigência da Constituição – são interessantes, porque revelam que havia uma urgência para com a revisão. Afinal, se as discussões da revisão constitucional poderiam adentrar um ano eleitoral, por que, então, antecipá-la em vez de postergá-la? Por que uma “revisão-já”? Aliás, como pontuou o senador José Richa (PSDB/PR) em seu discurso, eventual adiamento sequer dependeria de emenda constitucional, já que o comando do art. 3º do ADCT apenas impedia sua realização antes de decorridos cinco anos, sendo silente quanto à eventual realização após esse prazo.¹³⁴

Com efeito, a premissa dessas proposições era de que a Constituição de 1988 havia tornado o país *ingovernável* – narrativa possivelmente inaugurada com Sarney ainda em 1987,

¹³¹ Diário do Congresso Nacional (Seção II), 14 de agosto de 1991, p. 4.746.

¹³² Diário do Congresso Nacional (Seção II), 24 de outubro de 1991, p. 7.287. O líder do PMDB, senador Humberto Lucena (PB) se pronunciou contra a PEC 14/1991: “Agora, no que tange à antecipação da revisão constitucional, nós da Bancada do PMDB vamos votar contra, por considerar, Sr. Presidente, Srs. Senadores, a opinião de abalizados juristas, entre os quais citaria: Leitão de Abreu, Sidney Sanches, Aristides Junqueira e Geraldo Ataliba – este até mais radical. Todos acham que como foi o poder constituinte originário quem estabeleceu um prazo de cinco anos para a revisão constitucional, antes disso não se poderia realizá-la, portanto, utilizando-se o quorum qualificado de maioria absoluta para alterar o texto constitucional de 1988. Portanto, aceitamos essa tese e não aceitamos a antecipação da revisão constitucional” (p. 7.282).

¹³³ Foram apenas 46 votos a favor e 13 contrários. Com isso, a PEC não atingiu os três quintos dos votos necessários para sua aprovação (Diário do Congresso Nacional (Seção II), 7 de novembro de 1991, p. 7.817).

¹³⁴ No mesmo sentido viria a se pronunciar o ministro Moreira Alves, do Supremo Tribunal Federal, durante o julgamento de mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 829/DF, nº 830/DF e nº 833/DF, propostas em face da Emenda Constitucional nº 2/1992, resultado da aprovação da PEC 51/1990, cujo julgamento será analisado com maiores detalhes adiante.

como reproduzido na epígrafe deste capítulo. Nesse contexto, a revisão, mais do que uma oportunidade jurídica de mudança constitucional facilitada, seria um oportunismo político para esvaziar seu conteúdo, suas finalidades e suas propostas, como se a “crise” e a ingovernabilidade brasileiras fossem resultado da Constituição de 1988. Em outras palavras, a “crise institucional” seria vista “como *prova* da inadequação da Constituição, diante da suposta ineficácia do texto constitucional em regular a dinâmica social e política”.¹³⁵ É o “furor ascético” que Jorge Luis Borges denunciava.¹³⁶

E a “captura” dessa pauta fez com que setores que inicialmente se posicionavam a seu favor passassem a ser contrários não apenas à antecipação da revisão, mas à sua própria realização, como é o caso do movimento sindical. Entre 4 e 8 de setembro de 1991, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) realizou seu 4º Congresso Nacional, quando demonstrou esperança na possibilidade de “avançar para outras conquistas” durante a revisão constitucional em 1993 e firmou posicionamento contrário ao “emendão” e às tentativas de antecipação dos trabalhos revisionais, as quais taxou como uma tentativa do governo Collor de evitar uma “crise de governabilidade”, diante de sua falta de articulação política.

Recentemente o governo apresentou a idéia de revisão imediata da Constituição como “uma das medidas” necessárias para enfrentar a grave crise econômica brasileira. Na verdade, a apresentação formal do que se convencionou chamar de “emendão” representa uma alteração de sua tática política de enfrentamento ao movimento operário e popular. [...] O ataque do “emendão” é claramente dirigido para os pontos que representaram conquistas na Constituição de 1988. Longe de buscar atacar os pontos centrais da crise, busca na verdade reconstituir a unidade da burguesia (via pacto com governadores) em torno a propostas que atacam o patrimônio público, os direitos em relação à aposentadoria por tempo de serviço, a estabilidade dos trabalhadores públicos, permissibilidade para reduzir salários etc. O 4º Concute entende que aos trabalhadores cabe a tarefa de se opor decisivamente a isso, adotando não uma tática de defesa da Constituição de 1988, mas ofensivamente, através de uma ampla campanha nacional que, ao retomar o debate, altere, na atual Constituição, questões que defendemos, criticando e denunciando a estratégia do governo Collor e os efeitos danosos de sua política para os trabalhadores.¹³⁷

¹³⁵ CARVALHO NETTO, Menelick de; PAIXÃO, Cristiano. Entre permanência e mudança, Op. cit., p. 95.

¹³⁶ “Outros, inversamente, acreditaram que o primordial era eliminar as obras inúteis. Invadiam os hexágonos, exibiam credenciais nem sempre falsas, folheavam com enfado um volume e condenavam estantes inteiras: a seu furor higiênico, ascético, deve-se a insensata perda de milhares de livros”. Em seu conto “A biblioteca de babel”, Borges descreve uma biblioteca infinita que contém todos os livros possíveis e imagináveis e narra a incapacidade do ser humano de lidar com essa infinidade. Uma das formas que alguns encontraram para tentar enfrentar esse “caos” foi a destruição de diversos livros, mas em vão: “Um: a Biblioteca é tão imensa que toda redução de origem humana resulta infinitesimal. Outro: cada exemplar é único, insubstituível, mas (como a Biblioteca é total) há sempre várias centenas de milhares de fac-símiles imperfeitos: de obras que apenas diferem por uma letra ou por uma vírgula”. (BORGES, Jorge Luis. A biblioteca de babel. In.: _____. *Ficções*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 75).

¹³⁷ CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Resoluções do 4º Congresso Nacional da CUT*. São Paulo, 1991. Disponível em: <https://cedoc.cut.org.br/d/sistema/resolucoes/117/arquivo/4-congresso-nacional-da-cut-1991.pdf>. Acesso em 26 out. 2024.

No entanto, durante a 6ª Plenária Nacional da CUT, entre 24 e 28 de agosto de 1993, o posicionamento da Central foi revisto e se deliberou por “combater” a revisão constitucional, com a proposição de um calendário de mobilização junto a outras entidades da sociedade civil organizadas. No documento final, resgatou-se que a interferência da CUT no processo constituinte se deu porque “a composição congressual da época não correspondia aos anseios populares”, e agora, da mesma forma, um “Congresso Nacional, igualmente conservador”, “tenta golpear os direitos dos trabalhadores conquistados em 1988”.¹³⁸

De forma semelhante, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), realizou a 31ª Assembleia dos Bispos Católicos do Brasil, entre 28 de abril e 7 de maio de 1993, na qual elaborou mensagem manifestando “apreensão” em relação à revisão constitucional, diante da pretensão de alguns parlamentares de alterar profundamente a Constituição valendo-se do quórum de maioria absoluta, o que colocaria em risco o Estado Democrático de Direito e o esforço de toda a nação na Constituinte.¹³⁹⁻¹⁴⁰

6. Estamos surpresos diante das frequentes manifestações, inclusive de parlamentares, que revelam a intenção de alterar profundamente a atual Constituição valendo-se dos trâmites da revisão constitucional prevista nas Disposições Transitórias. 7. Chamamos a atenção para o fato de que nenhuma carta constitucional moderna admite modificações de fundo só por maioria absoluta. Mas, sobretudo, abalizados juristas alertam que o atual Congresso não tem poder constituinte, pois para tal não foi eleito pela nação.¹⁴¹

O temor não era infundado. Havia um risco de que as conquistas sociais da Constituição de 1988 – fruto de muita mobilização social e popular durante a Assembleia Nacional Constituinte – fossem esvaziadas, conforme se verificava dos discursos de “ingovernabilidade” do país. Esse parecia ser o destino das conquistas ao direito do trabalho e à previdência social, por exemplo, que, supostamente, contribuíam para piorar o desempenho do setor público e privado do Brasil.

A crise de governabilidade de Collor contribuiu para que o debate em torno da antecipação do plebiscito e da revisão ganhasse força. Contava, inclusive, com o apoio do próprio presidente, desde que não se interferisse na duração de seu mandato, previsto para

¹³⁸ CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Resoluções da 6ª Plenária Nacional da CUT*. São Paulo, 1993. Disponível em: <https://cedoc.cut.org.br/d/sistema/plenarias/117/arquivo/6-plenaria-nacional-da-cut-1993.pdf>. Acesso em 26 out. 2024.

¹³⁹ ALMEIDA, Luciano Mendes de. Mensagens da CNBB. *Folha de São Paulo*, 8 maio 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 26 out. 2024.

¹⁴⁰ Além disso, a CNBB, em sua 2ª Sessão Social, divulgou a “Carta de Manaus”, na qual avaliou a revisão constitucional como “verdadeiro golpe”. INOCÊNCIO TENTA votar hoje início de projeto. *Folha de São Paulo*, 22 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 dez. 2024.

¹⁴¹ CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1993 *apud* BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira, Op. cit., p. 270.

acabar em 1995. O deputado José Serra (PSDB/SP) concordava com a necessidade de reformas urgentes, tal como defendido pelo governo. Para Serra, a Constituição teria regulamentado minuciosamente diversas matérias que não deveriam sequer estar no texto constitucional, o que tornava “o sistema jurídico excessivamente rígido”:

[...] atendendo à ebulição do momento político e refletindo uma fase de profunda conscientização e reivindicação sociais, a Constituição desceu, na regulação de algumas matérias, a minúcias, inadequadas para constar de um texto do seu nível, tornando o sistema jurídico excessivamente rígido, incapaz de se adaptar às diversas situações exigidas pela sociedade de um país à procura do desenvolvimento e de sua afirmação como nação democrática comprometida com o seu povo.¹⁴²

O discurso do deputado José Lourenço (PPR/BA) – já durante os trabalhos revisionais – ilustra bem a ideia de que a revisão constitucional seria a solução para os problemas do país:

todos aqueles que têm uma visão alargada do Estado brasileiro chegaram a uma nítida conclusão: com esta Constituição o país é ingovernável. Se não estivéssemos conscientes de que isto é uma verdade que não pode ser contestada pelos homens livres do meu país, deixaríamos o barco correr e adiariamos a revisão para depois da eleição presidencial; se é que haverá condições de ela ocorrer, com esta Constituição que aí está, que inviabiliza o país.¹⁴³

O deputado Roberto Campos (PPR/RJ) publicou ensaio, poucos meses antes da revisão constitucional, no qual chamou as conquistas sociais da Constituição de 1988 de “grande embuste”, que desprezaria “as realidades mesquinhas do mercado”. Em seu sentir, uma constituição duradoura deveria apenas limitar e balancear os poderes, restringir o direito de tributar e prever garantias básicas ao indivíduo – “não onerosas”, que poderiam ser amplas, e “onerosas”, que deveriam “se ajustar realisticamente à capacidade econômica da sociedade”. Chegou a afirmar ainda que “É difícil exagerar os malefícios desse misto de regulamentação trabalhista e dicionário de utopias em que se transformou nossa Carta Magna. O presidente Sarney tinha razão ao dizer que ela tornaria o país ingovernável”. E conclui: “A modernização brasileira e a cura da estagflação passam pela revisão constitucional”.¹⁴⁴

Reforçando a necessidade de reformas imediatas em prol da governabilidade do país, o deputado Nelson Jobim (PMDB/RS) proferiu a palestra “Reforma constitucional mínima, antes

¹⁴² Diário do Congresso Nacional (Seção II), 8 de novembro de 1990, p. 11.784.

¹⁴³ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.681. Na mesma linha, o pronunciamento do deputado Victor Faccioni (PPR/RS): “Não restam dúvidas de que o país está passando por momentos difíceis: estamos às portas da hiperinflação, a recessão está castigando o povo, há desemprego, há subnutrição, há falta de renda, há falta de alimentação. E o pior é a falta de perspectiva na ação do governo quanto ao desdobramento da vida política nacional. Ora, Sr. Presidente, é seguramente hora de mudar, e a mudança primeira é a revisão constitucional” (Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.670).

¹⁴⁴ CAMPOS, Roberto. O grande embuste.... In.: CAMPOS, Roberto; ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A constituição contra o Brasil*: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988. São Paulo: LVM Editora, 2018, E-book.

das reformas política e administrativa” no Instituto Liberal de São Paulo, na qual defendeu a realização da revisão constitucional entre 1993 e 1994 e repudiou a tese de seu adiamento para 1995. Em suas palavras:

Ora, fazer a revisão em 95, no meu ponto de vista, também é um equívoco, e mais grave do que fazê-la agora. Por quê isso? Porque em 94 teremos eleição presidencial e, de duas, uma: o presidente da República ou terá maioria no Congresso em 95 ou terá minoria. Se tiver maioria vai fazer uma revisão constitucional no comando da sua maioria e a revisão vai ser para espelhar e maximizar o resultado da eleição de 94. Se for o contrário, em vez de uma revisão para maximizar o resultado de 94, vai ser uma revisão para retaliar o resultado de 94. Aí vamos ter, de uma forma ou de outra, uma revisão que seria exclusivamente o espelho da eleição de 94. [...] E mais: se a fizermos em 95, este governo de 94 não irá governar, irá exclusivamente liderar o processo ou tentar enfrentar o processo constituinte, onde vão se definir as regras do jogo do poder público, quer no sentido horizontal (presidente da República, Executivo, Legislativo e Judiciário), que no sentido vertical (União, estados e municípios). Passaríamos o ano de 95 todo batalhando em cima desta revisão. O governo começaria a governar em 96, a confiabilidade dos agentes econômicos só começaria a vir em 97 e a retomada eventual de investimentos no País em 97/98, para dar frutos em 2.001. Perderíamos mais dez anos. Não dá para falar em transição neste País, nós já passamos os 80 praticamente em um processo de transição que vem se repetindo.¹⁴⁵

Fora do Parlamento, a Força Sindical realizou seu 2º Congresso Nacional às vésperas da votação do início dos trabalhos de revisão. Na abertura do evento, seu presidente, Luiz Antônio de Medeiros, defendendo enfaticamente a realização urgente de uma revisão constitucional, afirmou: “Forças poderosas, forças do atraso, do corporativismo, forças que defendem idéias mortas em todo o mundo se organizam para impedir que possamos reformar o Estado, devolver ao Estado a capacidade de investimento, a capacidade de funcionar”.¹⁴⁶

Na ocasião foi votado o “Projeto Brasil”, que resultou no livro “Um Projeto para o Brasil: a Proposta da Força Sindical”.¹⁴⁷ Tal projeto se autodefinia como um conjunto de propostas para as áreas política, econômica e social, que visavam à “construção de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil”, que se aproveitaria da aproximação da revisão constitucional para “identificar os pontos da Carta atual que representam obstáculos à própria consolidação da democracia, à resolução da crise estrutural do setor público, à retomada do desenvolvimento e à integração competitiva do Brasil na nova ordem mundial”. A ideia era que a revisão constitucional fosse “um marco da nova etapa de desenvolvimento do País”.¹⁴⁸

¹⁴⁵ JOBIM, Nelson. Reforma constitucional mínima, antes das reformas política e administrativa. Anuário do Instituto Liberal de São Paulo 1993: Conferências. São Paulo: Instituto Liberal, 1994, p. 141-142.

¹⁴⁶ REUNIÃO da Força Sindical vira ato pela revisão-já. *Folha de São Paulo*, 28 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 2 nov. 2024.

¹⁴⁷ O 2º CONGRESSO Nacional da Força Sindical. *Jornal do Brasil*, 27 set. 1993. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_11/123494. Acesso em 24 nov. 2024.

¹⁴⁸ FORÇA SINDICAL. *Um projeto para o Brasil: a proposta da Força Sindical*. São Paulo: Geração, 1993, p. 33.

Três eram suas palavras-chave: privatização, descentralização e parceria. Partia-se da premissa de que o Estado seria o grande entrave para o processo de modernização, devendo assumir um papel menor e descentralizado, dedicando-se basicamente à articulação do capital privado na concorrência internacional, ao desenvolvimento científico e tecnológico e às políticas sociais. Para tanto, deveria privatizar não apenas as suas empresas, mas introduzir o sistema de concessão nos serviços públicos. O projeto da Força Sindical traduzia a visão neoliberal dominante durante o governo Collor.

Com efeito, havia um “inchaço” desse discurso de ingovernabilidade do Brasil em razão da Constituição de 1988, e a revisão, por ser um mecanismo facilitado de aprovação de emendas já previsto na própria Constituição, surgia como uma alternativa possível, viável e interessante politicamente para “correção de seus excessos” e “realinhar” o país rumo à governabilidade e à modernização. O que se observa é que se tentava, sob a desculpa da revisão, excluir do texto constitucional as conquistas obtidas com a Constituição de 1988 e voltar ao “*status quo*”.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho ilustra bem esse ideal. Em 1993, publicou artigo intitulado “Governabilidade e Revisão Constitucional (Ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira especialmente em vista da Constituição de 1988)”, no qual conclui que “Um mérito tem a Constituição em vigor: propicia, em razão do art. 3º do Ato das Disposições Transitória, a sua ampla revisão e isto por *quorum* igual ao que serviu para sua aprovação: a maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional. [...] tal revisão é necessária”,¹⁴⁹ porque a Constituição seria “prolixa e compósita”.¹⁵⁰

Para o governo, a antecipação da revisão constitucional era vantajosa por dois motivos. Primeiro, porque o rito de aprovação das emendas de revisão se ajustava às suas possibilidades políticas – quórum de maioria absoluta em sessão unicameral. Segundo, porque afastaria críticas daqueles que defendiam que o momento adequado para modificar significativamente um texto constitucional tão jovem seria exatamente a revisão. Tudo isso com a vantagem de utilizar um mecanismo previsto na própria Constituição, o que diminuiria eventuais questionamentos judiciais dos projetos revisionais – que estariam restritos apenas à validade da própria antecipação.¹⁵¹

¹⁴⁹ Esse mesmo tema foi trabalhado pelo autor em outras ocasiões, como em uma conferência proferida na sede do Instituto Liberal de São Paulo em 23 de março de 1993 intitulada “A ingovernabilidade do estado contemporâneo: em especial, a governabilidade do Brasil em face da Constituição vigente”. In.: Anuário do Instituto Liberal de São Paulo 1993: Conferências. São Paulo: Instituto Liberal, 1994, p. 87-101.

¹⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Judiciário e a revisão constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 120, p. 31-40, out./dez. 1993. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176158>. Acesso em 28 out. 2024.

¹⁵¹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira, Op. cit., p. 266.

Em fevereiro de 1992, o relator na Comissão Especial que analisou a Proposta de Emenda à Constituição nº 51/1990, deputado Roberto Magalhães (PFL/PE), apresentou parecer no sentido de que seria possível apenas a antecipação do plebiscito, mas não da revisão. Para o relator, a experimentação prática da Constituição por pelo menos cinco anos seria uma condição da própria realização da revisão, que restauraria o “poder constituinte originário”.¹⁵²

Apresentou substitutivo, por meio do qual optou por antecipar somente o plebiscito, para a data de 21 de abril de 1993; fixou a data de 6 de outubro de 1993 para instalação da Assembleia Revisora, que teria até o dia 21 de abril de 1994 para concluir seus trabalhos; e propôs a criação de uma “Comissão Preparatória dos Trabalhos de Revisão Constitucional”. O parecer foi aprovado, vencidos apenas os deputados Miro Teixeira (PDT/RJ), José Vicente Brizola (PDT/RJ) e Prisco Viana (PDS/BA).¹⁵³

Em 24 de março de 1992 foi iniciada a discussão, em primeiro turno, da PEC 51/1990. Na ocasião, o deputado Hélio Bicudo (PT/SP) foi enfaticamente contrário às propostas de antecipação, sobretudo da revisão constitucional.

Esquecem-se, ainda, de indagar a quem irá aproveitar a antecipação do plebiscito e a proposta de ampla revisão constitucional. [...] O Presidente Collor, segundo dizem os corifeus dessa nova impostura erroneamente qualificada de “modernidade”, se mostra favorável a que se emende a Constituição, para antecipando-se o plebiscito, escancarar-se a porta para uma ampla revisão de todo o seu conteúdo. [...] O que interessa ao Presidente Collor não é a mudança do sistema de governo, mas a revisão ampla da Constituição, que entende deva seguir, quando poderá fazer passar um emendão conservador, muito mais extenso e muito mais profundo do que o emendão já em tramitação no Congresso Nacional.¹⁵⁴

Com a retirada da previsão de antecipação da revisão, os embates parlamentares centraram-se, de um lado, em quando o resultado do plebiscito entraria em vigor – se imediatamente ou após a conclusão do mandato de Collor –; e, de outro, na data em que se iniciariam os trabalhos revisionais – enquanto o texto da proposta fixava o dia 6 de outubro de 1993, o PT pretendia seu adiamento para a outra legislatura.¹⁵⁵ A resolução se deu por meio de acordo: o PT retirou o destaque ao dispositivo que definia que o resultado do plebiscito

¹⁵² Ao fazê-lo, baseou-se em parecer de Darcy Bessone, professor da Universidade Federal de Minas Gerais. No entanto, é curiosa a opção por citá-lo em tema tão relevante, visto que Bessone era professor de direito civil e comercial, sem ter realizado publicações sobre direito constitucional.

¹⁵³ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 29 de fevereiro de 1992, p. 2.799.

¹⁵⁴ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 25 de março de 1992, p. 4.802-4.803.

¹⁵⁵ Segundo o deputado Eduardo Jorge (PT/SP), “A bancada do Partido dos Trabalhadores não defende o início da revisão em 6 de outubro de 1993. A posição majoritária da nossa bancada é no sentido até de que, se a revisão puder ficar para a outra legislatura, lutemos por isso” (Diário do Congresso Nacional (Seção I), 9 de junho de 1992, p. 16.195).

produziria efeitos a partir de 1º de janeiro de 1995, e a bancada governista concordou em retirar da PEC a fixação de data específica para início da revisão constitucional.¹⁵⁶

Assim, em 25 de agosto de 1992, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 2, que antecipou o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo para 21 de abril de 1993.

No entanto, a discussão sobre a antecipação da revisão somente seria sepultada, enfim,¹⁵⁷ em abril de 1993 – uma semana antes da nova data para a realização do plebiscito¹⁵⁸ –, durante o julgamento do mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 829/DF,¹⁵⁹ nº 830/DF¹⁶⁰ e nº 833/DF,¹⁶¹ propostas em face da Emenda Constitucional nº 2/1992.

Distribuídas ao ministro Moreira Alves, a questão submetida ao Supremo Tribunal Federal girava em torno da possibilidade de se emendar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Segundo o relator, somente se poderia cogitar de inconstitucionalidade, se a Emenda tivesse revogado o art. 2º do ADCT “ou alterado a titularidade da decisão de que ele trata, ou, ainda, modificado a forma ou o sistema de governo independentemente do plebiscito, ou contrariamente ao que nele fosse decidido”. Nesse sentido, como a EC 2/1992 apenas antecipou a data de sua realização, a questão constitucional seria saber se a data fixada pelo Constituinte seria um limite temporal ao poder de emenda.

O ministro entendeu que o plebiscito seria uma “fase preparatória” do procedimento de revisão, condicionante em relação a alterações na forma e no sistema de governo, já que o titular, temporário, dessa decisão não seria o “poder constituinte derivado (o Congresso Nacional)”, mas o eleitorado. Seu raciocínio foi o seguinte: caso o plebiscito fosse realizado

¹⁵⁶ Conforme o líder do governo, deputado Humberto Souto (PFL/MG), “efetivamente houve acordo, para o qual solicita o apoio dos partidos que dão sustentação ao governo, inclusive ao Bloco, que participou do entendimento comunicado essa manhã por nós. Concordamos em retirar integralmente o artigo 2º, e o PT em retirar o destaque ao § 1º do art. 1º. O importante para nós, neste momento, é que fique efetivamente estabelecido no § 1º do art. 1º que o parlamentarismo, que ora estamos votando e que será definido no plebiscito, só entrará em vigor a partir de 1995. Efetivamente, isto é fundamental, neste momento, para o país” (Diário do Congresso Nacional (Seção I), 9 de junho de 1992, p. 16.192)

¹⁵⁷ O debate legislativo sobre a antecipação da revisão constitucional não havia se encerrado totalmente. Em 10 de outubro de 1992, o senador José Eduardo (PTB/PR) apresentou a PEC 9/1992, com esse mesmo propósito.

¹⁵⁸ Conforme destacou o ministro Moreira Alves no início de seu voto, o julgamento das ADIs em data tão próxima da realização do plebiscito não decorreu de “negligência” do Supremo Tribunal Federal, conforme noticiou a mídia, mas da “demora na referida propositura e na necessidade de observância da tramitação imposta pela Lei”. O ministro ressaltou, inclusive, que, em menos de dois meses, a Corte julgou a medida liminar e que as informações foram prestadas pela Procuradoria-Geral da República com “extrema rapidez”.

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 829/DF, relator ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgada em 14 abr. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266553>. Acesso em 30 out. 2024.

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 830/DF, relator ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgada em 14 abr. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>. Acesso em 30 out. 2024.

¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 833/DF, relator ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgada em 14 abr. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266556>. Acesso em 30 out. 2024.

após a revisão, nada impediria que as alterações constitucionais necessárias para execução dessa decisão política – pela forma e pelo sistema de governo – observassem o rito do art. 60 da Constituição Federal. Daí concluiu não haver qualquer inconstitucionalidade nessa antecipação.

O voto do ministro Moreira Alves foi acompanhado pela maioria do Supremo Tribunal Federal, vencidos os ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, que votaram pela procedência do pedido. Embora a emenda sido declarada constitucional, em *obiter dictum*, o plenário foi unânime ao reconhecer uma limitação temporal ao exercício do poder de reforma do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com efeito, se, por um lado, a Emenda Constitucional nº 2/1992 foi declarada constitucional, porque a data fixada originalmente para a realização do plebiscito não se configuraria como um limite temporal ao poder de emenda; por outro, o mesmo raciocínio não valeria para o prazo mínimo de cinco anos de vigência da Constituição para a realização da revisão. É o que se verifica do seguinte trecho do voto do relator:

Ora, no caso, a revisão constitucional a que alude o artigo 3º do ADCT, estabelecendo, para ela, um procedimento menos rigoroso que o do artigo 60 da parte permanente da Constituição, tem, inequivocamente, uma limitação temporal: seu procedimento só poderá ser desencadeado ‘após cinco anos, contados da promulgação da Constituição’. [...] Estando a revisão limitada temporalmente pelo artigo 3º, a limitação temporal que não pode ser modificada por emenda é esta e não a da fase preparatória para ela no tocante à forma e ao sistema de governo.¹⁶²

A partir disso, como a antecipação da revisão constitucional não estava mais disponível, a reivindicação dos favoráveis ao processo passou a ser que a revisão fosse realizada assim que possível e com amplos poderes, para superar essa “ingovernabilidade”.¹⁶³

¹⁶² Na mesma linha, foi o voto do ministro Néri da Silveira, que, embora julgando constitucional a antecipação do plebiscito, registrou que “A revisão constitucional do art. 3º do ADCT de 1988 está, entretanto, sujeita a limite temporal indisponível, quanto ao termo inicial, pelo Congresso Nacional. É de observar que, tratando-se de modificar a Constituição, por rito especial, a antecipação implicaria afastar a incidência das normas gerais de emenda (art. 60 de parágrafos), em tempo diverso daquele previsto pelo constituinte, investindo, ademais, o órgão de revisão, de poderes não desejados pelo constituinte, antes de cinco anos de experiência e vigência da nova Constituição”.

¹⁶³ Partidária de uma “revisão-já”, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) cogitou impetrar Mandado de Injunção perante o Supremo Tribunal Federal para garantir que a revisão começasse em 6 de outubro de 1993. Além disso, articulou a ida de uma caravana de empresários a Brasília para pressionar parlamentares a votarem a favor da revisão e criticou aqueles que defendiam que a Fiesp buscava reverter as conquistas sociais dos trabalhadores. Seu presidente retrucou que “a Fiesp não aceita essa crítica, porque só não quer a revisão quem prefere o atraso e quer manter suas mordomias” (SEIDL, Antonio Carlos. Fiesp ameaça ir ao STF para manter reforma. *Folha de São Paulo*, 28 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 2 nov. 2024).

CAPÍTULO II – CAPTURA: A REVISÃO CONSTITUCIONAL – ENTRE INVESTIDAS E RESISTÊNCIAS

“Isto é golpe! V. Ex^a está aplicando um golpe! Há 79 Deputados! Está no painel!”

Deputado Luiz Salomão (PDT/RJ)¹⁶⁴

“Adoto essa atitude [o fechamento das galerias] com o maior constrangimento, nobre Deputado, porque ninguém é mais adepto do regime democrático do que eu. Entretanto, uma coisa é fazer obstrução e outra é tumultuar as sessões, com a solidariedade das galerias”.

Senador Humberto Lucena (PMDB/PB)¹⁶⁵

A preocupação de partidos como o PT, o PDT e o PCdoB, bem como de setores da sociedade civil organizada era de que a revisão constitucional servisse para subtrair, para esvaziar, as árduas conquistas obtidas ao longo da Constituinte de 1987-1988. Curiosamente, esses partidos votaram a favor da revisão constitucional durante a Assembleia Nacional Constituinte, contra a posição do PDS e do PFL, que agora eram abertamente favoráveis à realização da revisão. A partir desse contexto, neste capítulo, trabalho com a noção de “captura”, por meio da qual identifico manifestações de questionamento do significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 pela revisão constitucional de 1993-1994.

Em primeiro lugar, analiso as repercussões da lacuna do art. 3º do ADCT: a despeito de prever o procedimento pelo qual seria realizada a revisão constitucional, de seu comando não se depreende a extensão de seus poderes. Se incondicionados ou limitados? Se limitados, a que? Apenas às cláusulas pétreas explícitas ou às implícitas também? Dentre as três correntes que pretenderam preencher essa lacuna, uma delas tentou ampliar ao máximo os poderes revisionais, que não deveriam qualquer respeito ao texto da Constituição de 1988 nem ao processo constituinte. A ideia, contudo, não vingou, porque o regimento interno da revisão constitucional estabeleceria a necessidade de que as propostas revisionais respeitassem as cláusulas pétreas presentes no art. 60, § 4º, do texto constitucional.

¹⁶⁴ Diário do Congresso Nacional, 23 de setembro de 1993, p. 2.612.

¹⁶⁵ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.665.

Em segundo lugar, analiso as manobras antirregimentais realizadas para convocar a revisão constitucional o mais rápido possível. As duas sessões que apreciaram o projeto de resolução que regulamentou a instauração dos trabalhos regimentais foram bastante tumultuadas. Apesar da obstrução conduzida pelos partidos contrários e da violação ao Regimento Comum do Congresso Nacional, o projeto foi aprovado e, com a chancela do Supremo Tribunal Federal, a revisão constitucional pôde iniciar seus trabalhos.

Em terceiro lugar, trato o fechamento das galerias do Congresso Nacional e a expulsão violenta de manifestantes contrários à revisão das dependências do parlamento como uma expressão de “demofobia” dos parlamentares. Após refletir sobre o conceito de povo em uma democracia constitucional, aponto que essa atitude rompeu com a sistemática da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, na qual a população e a sociedade civil organizada acompanharam de perto a condução dos trabalhos.

Por fim, em quarto lugar, o outro indício que identifiquei de que a revisão constitucional questionaria o significado da Constituinte de 1987-1988 foi a condução de seus trabalhos, tanto por realizar sessões unicamerais – violando o princípio federativo, cláusula pétrea do texto de 1988 – quanto por seu regimento interno, que centralizou os trabalhos revisionais na figura do relator, desprestigiando a participação popular e de parlamentares no processo – uma antítese do processo constituinte, que foi bastante descentralizado, em razão da divisão da Assembleia em comissões e subcomissões, e marcado por amplo protagonismo popular.

A partir dessa análise, é possível afirmar que a reação dos congressistas mostra que se formou uma disputa pouco explorada e bastante considerável em torno do processo de revisão constitucional. Revela uma disputa político-partidária, mas também institucional – entre Legislativo e Judiciário –, no “mundo dos juristas”¹⁶⁶ e entre sociedade civil organizada e governo. Tudo isso em um contexto no qual o acúmulo de experiência democrática era pequeno.

2.1. Revisão ou “reconstituente”? Os limites da revisão constitucional

O texto do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, apesar de prever a realização da revisão constitucional, não trouxe maiores delimitações acerca da extensão dos poderes revisionais. Com efeito, as potencialidades da revisão foram amplamente exploradas no início da década de 1990, por meio de disputas que lidavam com o significado da Assembleia Nacional Constituinte – fosse reafirmando-o, fosse questionando-o. Aliás, esse cenário de polarização que se formaria foi previsto pelo senador Josaphat Marinho (PFL/BA) dois anos

¹⁶⁶ HESPANHA, António Manuel. *A história do direito na história social*. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.

antes do início dos trabalhos revisionais: “A ideia corrente de ampla reforma constitucional aconselha-nos uma reflexão em voz alta, antes que as circunstâncias ou as paixões nos dividam de modo irreparável”.¹⁶⁷

Sobre o tema, é interessante perceber que o jornal Folha de São Paulo inicialmente estampava o selo “*Revisão Constitucional*” em suas matérias relacionadas ao tema. No entanto, a partir do dia 1º de outubro de 1993, o periódico passou a adotar o selo “*Reconstituente*”.



Selos “Revisão Constitucional” e “Reconstituente”, que indicavam as reportagens sobre o tema.
Fonte: Acervo Folha de São Paulo.

Embora simbólica, a escolha editorial pela alteração da nomenclatura ilustra as discussões da época e revela as disputas acerca dos limites dos poderes da revisão constitucional. Isso porque o vocábulo “reconstituente” carrega consigo muitas possibilidades semânticas, diversas entre si. A um, pode-se interpretar como “refazer” a Constituinte de 1987-1988, na tentativa de corrigir algo equivocados. A dois, sugere-se um resgate da Constituinte para reafirmá-la durante a revisão, reproduzindo condições semelhantes de mobilização popular e participação social.¹⁶⁸ A três, no sentido vernacular da palavra reconstituente, “a revisão seria um ‘remédio’ capaz de restaurar a saúde de um país (ou de um governo) adoecido ou, quem sabe, da própria Constituição congenitamente doente”.¹⁶⁹

Eram três as principais teses da época sobre a natureza da revisão constitucional. Em suma, a primeira entendia que o procedimento de revisão seria totalmente independente daquele de emenda à Constituição; dessa forma, os limites impostos a este não seriam aplicáveis àquele.

¹⁶⁷ Diário do Congresso Nacional (Seção II), 19 de setembro de 1991, p. 6.101.

¹⁶⁸ Essa era a posição do deputado José Genoíno (PT/SP) que, divergindo da bancada de seu partido, era contrário ao adiamento da revisão. Genoíno era favorável a “manter a data da revisão constitucional, para que ela se d[esse] nas ruas junto com a campanha presidencial. Não pode haver antecipação da revisão constitucional. Porque podemos perder; esse Congresso é conservador. O debate político para rever a Constituição deve ser feito junto com a campanha presidencial, nas ruas, na sucessão. Contra a antecipação”. (GENOÍNO, José. Plebiscito e Revisão Constitucional. *Boletim Nacional do Partido dos Trabalhadores*, jun. 1991. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/J_BN_1991_0055.pdf. Acesso em 30 dez. 2024).

¹⁶⁹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira, Op. cit., p. 285-287.

A segunda defendia uma estreita correlação entre o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo com a revisão constitucional, de modo que o escopo deste estaria restrito ao resultado da consulta eleitoral. Por fim, para a terceira, os limites materiais impostos ao procedimento de emenda à constituição também valeriam para a revisão constitucional.

2.1.1. Revisão constitucional ilimitada

Ives Gandra da Silva Martins defendia que poder de revisão seria absoluto, podendo-se revisar integralmente a Constituição, independentemente das cláusulas pétreas e do resultado do plebiscito. A revisão, em sua visão, seria ampla. Para Martins, que inclusive nega que a Constituição de 1988 seria fruto de um poder constituinte originário – por decorrer de convocação via emenda à Constituição de 1967/1969¹⁷⁰ –, as cláusulas pétreas valeriam apenas para o procedimento de emenda, regulamentado pelo art. 60, o qual não se aplicaria ao procedimento de revisão, previsto no art. 3º do ADCT:

o § 4º [do art. 60] refere-se apenas ao que está exposto no art. 60 e ao tipo de emenda regulamentado pelo referido dispositivo. Não há qualquer menção a que o art. 3º das Disposições Transitórias deva também estar limitado às cláusulas pétreas, seja por cuidar de revisão constitucional e não de emenda, seja por independência de processo de apresentação a que se refere o artigo 60, seja ainda porque o “quorum” de aprovação distinto também o é. Em outras palavras, a alteração de Constituição poderá ocorrer nos termos do artigo 60 ou nos termos do artigo 3º do ADCT, com procedimentos diversos, campos de abrangência diversos e “quorum” de aprovação também diverso. [...] À luz de tais argumentos não entendo que as limitações do § 4º sejam estendidas à revisão constitucional.¹⁷¹

Essa também era a posição de Célio Borja, ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal e ex-ministro da Justiça do governo Collor, que foi enfático ao defender que “a reforma deve abranger tudo aquilo que, pela prática, ficou provado ser inconveniente”, acreditando que as visões que pretendem restringir os poderes revisionais seriam políticas e não jurídicas. Do mesmo sentido, comungava Oto Gil, presidente do Instituto dos Advogados do Brasil, para quem “O Brasil é um Estado democrático de Direito e, por isso, a vontade da maioria deve sempre prevalecer. Tudo pode mudar segundo a vontade dessa maioria. Os limites previstos na Constituição são para as emendas”.¹⁷²

¹⁷⁰ “A tese não me parece correta, visto que a Constituição de 1988 não decorre de um poder originário de ruptura institucional, mas da convocação, nascida por força de Emenda Constitucional à Constituição de 1967, de número 26”. Para Martins, a Constituição de 1988 seria, “de rigor, uma emenda semelhante àquela de nº 1/69, e que deveria ter tido a enumeração de Emenda Constituição nº 28/88” (MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Constituição de 1988 e diretrizes para a reforma constitucional*. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais* OAB. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992, p. 124).

¹⁷¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Constituição de 1988 e diretrizes para a reforma constitucional*, Op. cit. p. 127.

¹⁷² BONCHRISTIANO, Ana. Amplitude da reforma causa divergências. *Folha de São Paulo*, 26 dez. 1992. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 26 dez. 2024.

Tal posicionamento, contudo, parece se fundamentar mais em razões políticas do que em razões jurídicas. E o comando do texto, somado ao emprego do termo “revisão” – em vez do ordinário “emenda” –, fornecia a seus adeptos uma brecha interpretativa que, na verdade, revelava uma “ojeriza” em relação a “determinados conteúdos da lei fundamental, cuja remoção gostariam de ver concretizada o mais breve possível”.¹⁷³

Exemplo ilustrativo desse ideal é o projeto “Brasil Livre”,¹⁷⁴ resultado de uma proposta de revisão constitucional idealizada pelo Instituto de Estudos Empresariais (IEE), que, em outubro de 1992, patrocinou a formação de uma comissão de juristas,¹⁷⁵ sob a coordenação de Ives Gandra da Silva Martins. A ideia foi a redução do texto, tornando-o “mais sintético” e “moderno”: dos 245 artigos que a Constituição de 1988 tinha à época ficariam somente 170.

Como resultado, suprimia-se todo o capítulo dos direitos sociais,¹⁷⁶ e retirava-se toda e qualquer previsão sobre a proteção ao meio ambiente e à criança e ao adolescente, a cultura, a ciência e a tecnologia e a questão fundiária. Os direitos constitucionais do trabalho passariam a estar elencados em incisos do artigo que trataria “das liberdades públicas individuais e coletivas”. No entanto, estariam restritos a apenas dois: a associação profissional ou sindical e o direito de greve. Inclusive, o valor social do trabalho deixaria de ser um dos fundamentos da República, os quais estariam restritos à dignidade da pessoa humana, à liberdade, à justiça, à igualdade e ao pluralismo político. Além disso, propunha um Estado mínimo, reduzindo seu papel regulador e fiscalizador na economia de mercado e eliminando suas funções produtivas.

José Afonso da Silva, por sua vez, defendia posição em alguma medida semelhante. Para o autor, as únicas limitações que se aplicariam ao procedimento de revisão seriam as previstas no próprio art. 3º do ADCT – *i.e.* após a vigência de cinco anos do texto e o quórum de maioria absoluta em sessão unicameral. Dessa forma, “se prevê ali uma possibilidade de ampla mudança formal na Constituição”, o que “abre exceção ao previsto no processo de

¹⁷³ BONAVIDES, Paulo. A reforma constitucional e o plebiscito. In.: CORRÊA, Maurício José (Coord.). *Anais do Seminário Plebiscito e Revisão Constitucional*. Brasília: Senado Federal, 1992, p. 36.

¹⁷⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Brasil Livre: Proposta de Revisão Constitucional*. Porto Alegre: Ortiz, Instituto de Estudos Empresariais, 1993, p. 14, 15 e 23.

¹⁷⁵ Além de Ives Gandra da Silva Martins, fizeram parte da comissão Celso Ribeiro Bastos, Cezar Saldanha Souza Junior, Edvaldo Pereira Brito, Elony Cerezer Martins, José Alfredo Baracho, José Cretella Júnior, Nicolau Frederes, Oscar Dias Corrêa e Paulo José Kolberg Bing.

¹⁷⁶ Ives Gandra Martins da Silva ressalva, no prefácio do projeto, que a ausência do capítulo decorre da falta de consenso entre os membros da comissão sobre os direitos sociais e os direitos dos trabalhadores (p. 13). No entanto, a partir da apresentação da obra por André Burger, presidente do IEE, é possível perceber a falta de apreço da entidade sobre sua presença no texto constitucional. Criticando a negligência às liberdades econômicas, defendeu que “uma constituição deve ter por objetivo primordial restringir os poderes do governo e assegurar liberdades individuais”. Na visão do Instituto, uma “constituição que proteja as liberdades individuais atrairá investimentos pela criação de um ambiente institucional estável política, social e economicamente”, ao passo que investidores evitariam “nações que agem de forma irresponsável, que confiscam a propriedade e reprimem o empreendedor” (p. 11) (MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Brasil Livre*, Op. cit.).

emenda do art. 60”.¹⁷⁷ Embora, de fato, nunca tenha afirmado que a revisão constitucional permitiria elaborar uma nova constituição, defendia expressamente que não se lhe aplicariam os limites materiais do art. 60, § 4º, da Constituição:

O art. 3º [do ADCT] veio da fusão de emendas propostas pelos constituintes Joaquim Bevilacqua e Ronan Tito com expressa manifestação de criar um sistema de revisão ampla diverso do processo de Emendas previsto no art. 60, não se vendo como que juridicamente se pode transpor o conteúdo do parágrafo 4º desse artigo para inseri-lo como parágrafo único do art. 3º das Disposições Transitórias, como quer outra corrente. Se fossem iguais os procedimentos, para que o processo de revisão?¹⁷⁸

Há, no entanto, uma importante distinção entre Martins e da Silva. Enquanto aquele defendia que o único limite à revisão constitucional seriam os direitos fundamentais,¹⁷⁹ para este – reconhecendo a natureza derivada do poder revisional –, deveria ser preservado o núcleo essencial configurador da Constituição de 1988, afinal “o poder de revisão, porque criado e regulado pela Constituição, não pode ultrapassá-la”.¹⁸⁰

Apesar dessa divergência, ambas as posições eram expressas quanto a que as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CF/88) não limitariam a atuação da revisão constitucional. Contudo, há dois equívocos neste posicionamento – de que a revisão não teria limites materiais.

O primeiro é que se vincula a uma suposta “vontade do legislador”, que não teria limitado os poderes revisionais. Afinal, segundo o constituinte Joaquim Bevilacqua (PTB/SP), um dos autores da emenda que resultou no art. 3º do ADCT, a revisão constitucional seria paralela e independente da reforma constitucional, porque serviria como uma “mini Constituinte”. E ainda, conforme o constituinte Ronan Tito (PMDB/MG), o outro autor da emenda, haveria uma “concessão prévia de poderes constituintes ao Congresso”.

No entanto, ainda que se retorne aos anais e se retome os argumentos que os constituintes invocaram quando da elaboração do dispositivo, o que se pode fazer com as afirmações daquela época? Nada. A Constituição é sempre mais rica e mais complexa do que uma única narrativa pode representar. Isso porque o direito moderno possui caráter textual, e o texto é permeado pelo contexto, sendo discursivamente construído e reconstruído.¹⁸¹

¹⁷⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, 1992, p. 62.

¹⁷⁸ SILVA, José Afonso da. Revisão não é destruição. *Folha de São Paulo*, 26 dez. 1992. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 26 dez. 2024.

¹⁷⁹ BONCHRISTIANO, Ana. OAB discute limites da revisão da Carta. *Folha de São Paulo*, 25 abr. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 26 dez. 2024.

¹⁸⁰ SILVA, José Afonso da. Revisão não é destruição, Op. cit.

¹⁸¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado democrático de direito. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 73.

Em outros termos, o conteúdo (as palavras) de um texto vale muito mais pelo sentido que o intérprete lhe confere do que pela intenção original de sua escrita, sobretudo porque o leitor não consegue (nem poderia) recuperar a ideia precisa do redator do texto. Ainda que isso fosse possível, a comunicação desses pensamentos só poderia se dar mediante um outro texto (escrito ou falado), por meio de palavras, as quais, da mesma forma, também estariam sujeitas a uma nova interpretação. Com efeito, não é o legislador que nos fala, mas é o texto quem nos diz: “uma Constituição não é o passado, não são os anais, somos nós aqui e agora”.¹⁸²

O segundo é que – a não ser por José Afonso da Silva – seus adeptos desconsideram a dicotomia entre poder constituinte originário e poder constituinte derivado. Essa distinção é fundamental em constituições tidas como rígidas, que estabelecem um rito diferenciado para sua própria modificação – isto é, do exercício do poder constituinte derivado –, seja por exigir uma maioria qualificada (como a de três quintos, em vez de uma maioria simples ou absoluta), seja por estabelecer um rito com maior extensão temporal (como uma tramitação mais lenta, apreciação de seu teor por comissões parlamentares, discussão e votação em dois turnos em cada Casa legislativa separadamente).

2.1.2. Revisão constitucional condicionada ao resultado do plebiscito

Durante o seminário “Plebiscito e revisão constitucional”, promovido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal no contexto da tramitação da PEC 51/1990, Paulo Bonavides defendeu que a revisão constitucional, veiculada no art. 3º do ADCT, não resultaria propriamente do dispositivo em si, mas sim do artigo anterior, que previa a realização do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo:

Do ponto de vista jurídico, afigura-se-nos – e temos inumeráveis vezes reiterado essa posição – só haverá a *revisão* constitucional, veículo da possível reforma estatuída no art. 3º, se a resposta plebiscitária for favorável à monarquia constitucional ou ao plebiscito. Fora daí não há como pretender a reforma da Constituição, salvo se quisermos empregar outro instrumento que não seja a *revisão*, para fins que excluem todavia aqueles sobre os quais já se tenha manifestado soberanamente o eleitorado, ou seja, o grande colégio da cidadania. A vontade reformista, para atuar, teria então que percorrer os canais normais do procedimento jurídico determinado pela Carta Magna. O outro instrumento com que levar a cabo a reforma não poderia deixar de ser aquele que faz parte do processo legislativo da Constituição e o encabeça, a saber, a *emenda* constitucional.¹⁸³

¹⁸² CARVALHO NETTO, Menelick de. A tensão entre memória e esquecimento nos 30 anos da Constituinte de 1988. In.: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; GOMES, David, F. L. (Org.). 1988-2018: O que constituímos? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 Anos da Constituição de 1988. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019, p. 461.

¹⁸³ BONAVIDES, Paulo. A reforma constitucional e o plebiscito, Op. cit., p. 35. Dentre essas “inumeráveis” vezes em que defendeu esse posicionamento: “Daqui se infere, por conseguinte, que a revisão principal, implícita no art. 2º, tem por autor o mais legítimo dos legisladores: o próprio povo. A *revisão* secundária, formalmente declarada com esse nome, e apêndice daquela, vem contemplá-la e consta do art. 3º do mesmo Ato. [...] Facilita-se o

Para Bonavides, só caberia uma revisão constitucional caso o eleitorado optasse por uma monarquia ou por um parlamentarismo. Por outro lado, se o resultado do plebiscito em nada alterasse o *status quo* – *i.e.* mantendo-se a república presidencialista –, não haveria revisão alguma, porque o comando do art. 3º dependeria do conteúdo material do art. 2º do ADCT. Segundo esse raciocínio, a revisão seria restrita apenas às modificações necessárias para eventual alteração na forma ou no sistema de governo, de modo que, para tratar de quaisquer outros temas, valeria o procedimento ordinário de emenda, na forma do art. 60 da Constituição Federal.¹⁸⁴

No mesmo sentido, Geraldo Ataliba entendia que o comando do art. 3º era subsidiário ao do art. 2º do ADCT. A revisão, com quórum facilitado, se justificaria, porque, com o *quorum* normal, haveria risco de jamais implementar a decisão do eleitorado pela adoção de uma monarquia e/ou de um parlamentarismo. Caso contrário, seria equivalente a dizer que tudo na Constituição seria provisório, precário, que o texto teria sido feito para durar apenas cinco anos:

Este art. 3º tem uma hipótese e um mandamento (antecedentes e conseqüente normativos). A hipótese é: o povo decidir modificar a forma de governo (adotando a monarquia) ou o sistema (parlamentar). Dado esse fato (contemplando na hipótese do art. 3º), o Congresso fará a revisão no texto constitucional para adaptá-lo ao pronunciamento popular. [...] A redução do *quorum*, por absolutamente excepcional quanto à matéria e quanto à ocasião (uma única e exauriente oportunidade) deve – é óbvio, é evidente – ser interpretada estritamente. Só se aplica a esse momento (designado também singularmente de revisão constitucional) e a essa matéria: forma e sistema de governo.¹⁸⁵

Durante o “Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito”, promovido pelo Conselho Federal da OAB, Bonavides e Ataliba reforçaram seus posicionamentos – *i.e.*, de que só haveria revisão, caso o povo decidisse pela monarquia ou pelo parlamentarismo, com sua extensão limitada apenas a essas mudanças – e foram acompanhados por Carmen Lúcia Antunes Rocha,¹⁸⁶ Fran Figueiredo, Hélio Bicudo,¹⁸⁷ Herman Assis Baeta e Marcelo Cerqueira.

“quorum” da maioria absoluta unicamente em razão de este visar apenas fazer no Texto Constitucional as alterações complementares de adequação que se fizerem mister ao funcionamento da nova forma de governo ou do novo sistema de governo, após ser colhida a manifestação favorável da soberania popular” (BONAVIDES, Paulo. A Revisão Constitucional na Carta de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: a. 29, n. 116, out./dez. 1992, p. 25).

¹⁸⁴ BONAVIDES, Paulo. A Revisão Constitucional na Carta de 1988, Op. cit., p. 25-26.

¹⁸⁵ ATALIBA, Geraldo. Revisão Constitucional. In.: CORRÊA, Maurício José (Coord.). *Anais do Seminário Plebiscito e Revisão Constitucional*. Brasília: Senado Federal, 1992, p. 122-123.

¹⁸⁶ “Queremos dizer, se o povo decidir não alterar a forma republicana e o sistema presidencialista hoje adotados na Constituição, não haverá que se cogitar da revisão prevista no art. 3º, do ADCT. Ficará sem vigor e caducará, então, aquele dispositivo, por faltar-lhe o pressuposto constitucional que é o seu espírito vivificador e direcionador” (ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Revisão constitucional e plebiscito. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais* OAB. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992, p. 47).

¹⁸⁷ “[...] a revisão constitucional só tem sentido se, realizada no prazo da atual legislatura, alcançar, apenas e tão somente, o resultado do plebiscito. Mantido o presidencialismo, poderemos retocá-lo ou, vencendo o

Lenio Streck também seguia essa tese, que, em sua visão, garantia a rigidez da própria Constituição, uma tradição do constitucionalismo. A exceção diria respeito tão somente ao resultado do plebiscito. Nesse sentido, rechaça quaisquer tentativas que apelam à “vontade do legislador”, porque, não passando esta de mera ficção jurídica, seria irrelevante. Diante do resultado do plebiscito de abril de 1993, admitiria que a revisão aperfeiçoasse o presidencialismo, já que foi o sistema de governo escolhido pelo eleitorado.¹⁸⁸

Às vésperas da realização da revisão constitucional, Goffredo Telles Júnior¹⁸⁹ escreveu sua segunda “Carta aos brasileiros”.¹⁹⁰ No documento, defendeu que, topograficamente, o art. 3º do ADCT dependeria do resultado do plebiscito do art. 2º do ADCT, de modo que, tendo o eleitorado optado pela manutenção de uma república presidencialista, a revisão seria um processo “inidôneo” e “proibido”:

Se o eleitorado, por meio do plebiscito, houvesse optado pela forma monárquica e pelo sistema parlamentarista de governo, seria necessário, obviamente, alterar alguns artigos da Constituição, a fim de adaptá-la à decisão do povo. [...] Acontece, porém, que o povo, por meio do referido plebiscito, não optou pela mudança da forma e do sistema de governo. O que o povo fez foi votar em favor da forma republicana e do sistema presidencialista. Isto significa, simplesmente, que o povo manteve a forma e o sistema adotados na Constituição em vigor. O povo não autorizou a mudança. Logo, não autorizou a revisão [...].¹⁹¹

parlamentarismo, deveremos implantá-lo. Nada mais do que isso. O que fugir daí, incide nos equívocos do oportunismo [...]” (BICUDO, Hélio. Simpósio Plebiscito e Revisão Constitucional. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais* OAB. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992, p. 116).

¹⁸⁸ STRECK, Lenio Luiz. *Constituição: limites e perspectivas da revisão*. Porto Alegre: Rígel, 1993.

¹⁸⁹ Em artigo no qual resgatou a trajetória de Goffredo Telles Júnior, Airtton Seelaender desmistificou sua figura de “eterno democrata”. Ao analisar fontes sob a óptica do historiador do direito, Seelaender identificou que Telles Júnior, na verdade, era um teórico e adepto de um corporativismo antidemocrático. “Nos textos goffredianos aqui examinados, o que vemos realmente são elementos típicos do discurso antidemocrático: o desprezo aos juízos do homem comum, o desejo de limitar e dirigir as decisões dos governados em seu conjunto, o forte apego à hierarquia e ao Princípio da Autoridade, a crença de que uma *microelite superior à ‘massa’* deva indicar à Nação o seu rumo”. Seelaender ressalta, todavia, que o reconhecimento de suas crenças integralistas e neointegralistas “não elimina do mundo suas manifestas contrárias à Ditadura nos anos 70, como a ‘Carta aos Brasileiros’”, mas ser como “ponto de partida indispensável para estudar os posicionamentos que o jurista assumiu nas quatro décadas anteriores, suas raízes ideológicas e suas movimentações nos campos da política e da teoria juspublicista”, para “descobrir o que Goffredo estava realmente fazendo, ao escrevê-lo ou dizê-lo”. (SEELAENDER, Airtton Cerqueira-Leite. O herói improvável e o elixir das concórdias: neointegralismo e defesa do Estado corporativo em Goffredo Telles Júnior. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 185, n. 495, p. 76-125, 2024. Disponível em: <https://rihgb.emnuvens.com.br/revista/article/view/206>. Acesso em: 10 dez. 2024).

¹⁹⁰ A primeira “Carta aos brasileiros” de Telles Júnior, foi escrita em 1977, no contexto do final da ditadura militar, defendendo o retorno do Brasil ao Estado Democrático de Direito e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. TELLES JÚNIOR, Goffredo. *Carta aos brasileiros*. 8 ago. 1977. Disponível em: https://direito.usp.br/pca/arquivos/5f223ea6ae26_cronica-das-arcadas.pdf. Acesso em 10 dez. 2024. Em 1977, vale lembrar, Ernesto Geisel havia invocado o Ato Institucional nº 5, para fechar o Congresso Nacional, e baixou o “pacote de abril”, alterando a Constituição de 1967/1969 e instituindo a figura dos “senadores biônicos”.

¹⁹¹ TELLES JÚNIOR, Goffredo. Segunda Carta aos brasileiros (Mensagem contra a Revisão da Constituição). *Princípios*, São Paulo, n. 31, nov. 1993/jan. 1994, p. 7-10. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/revistas/principios/pdf/031.pdf>. Acesso em 10 dez. 2024.

Além disso, criticou as “forças econômicas” interessadas no processo revisional, citando como exemplos a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, a Confederação Nacional das Indústrias, a Federação Brasileira das Associações de Bancos, a Força Sindical e o Centrão do Congresso Nacional.¹⁹² Repetiu essa tese em artigo publicado na Folha de São Paulo,¹⁹³ na véspera da votação da resolução que convocou a revisão constitucional.

Essa tese seria levada ao Supremo Tribunal Federal, já durante a realização dos trabalhos revisionais. Embora tivesse o apoio do ministro Marco Aurélio e a simpatia do ministro Sepúlveda Pertence – que, no entanto, reconhecia que a tese estava “quase fatalmente destinada à derrota” –, a Corte a afastaria.¹⁹⁴

Para nós, esta tese também estava equivocada. Embora próximas topograficamente no texto constitucional e com previsões que, supostamente, irradiariam efeitos no mesmo ano, os comandos do art. 2º e do art. 3º do ADCT não podem ser atrelados, como se o acionamento deste dependesse do resultado daquele. Essa inadequação se verifica por duas razões.

Em primeiro lugar, sem pretender me vincular à “vontade do legislador” – porque não é “ele” quem nos diz, mas é o texto que nos fala –, o resgate histórico dos debates na Constituinte revela que a proximidade entre o plebiscito a revisão constitucional decorre de mera coincidência do destino – ou melhor, de um acaso na ordem de votação das disposições transitórias. Como exemplo, no caso hipotético de Constituição ser promulgada no ano de 1987 – como inicialmente fora previsto –, a revisão constitucional – a ser realizada cinco anos após sua promulgação – poderia ocorrer antes mesmo do plebiscito, já que este estava fixado, objetivamente, para ser realizado em 1993.

Em segundo lugar, a impropriedade dessa posição decorre da própria técnica legislativa adotada pelo Constituinte. O comando da realização de um plebiscito sobre a forma e o sistema de governo foi inserido no art. 2º das disposições transitórias, enquanto o mandamento para realização da revisão constitucional foi incluído em outro artigo, o 3º do ADCT. Ao fim e ao cabo, trata-se de dispositivos autônomos. Situação completamente diversa seria, se, por exemplo, a revisão estivesse prevista textualmente em um parágrafo do art. 2º. Nesse caso, haveria claramente uma relação de dependência que não existe na realidade.

¹⁹² GOFFREDO lança manifesto contra a revisão. *Folha de São Paulo*, 14 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 10 dez. 2024.

¹⁹³ TELLES JÚNIOR, Goffredo. A reforma da Constituição. *Folha de São Paulo*. 29 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 10 dez. 2024.

¹⁹⁴ A tese foi enfrentada durante o julgamento das medidas cautelares nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 981/PR, nº 983/DF e nº 984/DF, de relatoria do ministro Néri da Silveira, discutido com mais detalhes no tópico 2.4. desta dissertação.

De fato, concordo com os defensores dessa tese no ponto em que a Constituição não deve ser lida isoladamente, mas como um todo. Afinal, o texto em sua inteireza diz muito mais do que seus fragmentos e indica o que de fato foi escrito. No entanto, se as disposições transitórias devem ser interpretadas holisticamente, devem lê-lo com a parte permanente do texto a que se referem, mas não entre si. Afinal, a transitoriedade materializa textual e temporariamente uma exceção constitucional à regra definitiva.

Com efeito, o art. 2º do ADCT (referente ao plebiscito sobre a forma e o sistema de governo) deve ser conjugado com o art. 14, I, (que define o plebiscito como forma de exercício da soberania popular) e com o art. 60, § 4º, III, da Constituição (que elenca a separação dos poderes como cláusula pétrea). Por sua vez, o art. 3º das disposições transitórias (por tratar de uma hipótese excepcional de mudança constitucional) deve ser lido combinadamente com o art. 60 do texto permanente (que trata da manifestação do poder constituinte derivado, detalhando o procedimento de emenda à Constituição).

2.1.3. Revisão constitucional com limitações materiais

A terceira corrente sobre a extensão dos poderes revisionais é a de que, durante a revisão constitucional, poder-se-ia revisar a Constituição de forma abrangente, porque seu único limite seriam as cláusulas pétreas. Durante o “Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito”, houve ampla adesão entre os palestrantes, tendo se manifestando nesse sentido Arx Tourinho, Rosah Russomano, Fábio Konder Comparato,¹⁹⁵ Gilmar Ferreira Mendes,¹⁹⁶ o deputado Michel Temer (PMDB/SP),¹⁹⁷ o deputado Nelson Jobim (PMDB/RS), Nailê Russomano, Pinto Ferreira e Sérgio Sérulo da Cunha.

No ponto, é interessante destacar a exposição de Jobim, que viria a ser o relator da revisão constitucional. O deputado tratou logo de se posicionar no sentido de que “a revisão

¹⁹⁵ “Aplica-se à revisão constitucional todas as proibições constantes dos § 4º do art. 60 da Constituição. A elas deve-se acrescentar, também, a vedação de se alterar o regime político e a forma de governo, os quais serão objeto do plebiscito previsto no art. 2º do ADCT” (COMPARATO, Fábio Konder. Emenda e revisão na Constituição de 1988. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992, p. 74).

¹⁹⁶ “Parece-me que o art. 3º tem esta dupla função. Ele não só está vinculado, sim, ao art. 2º, mas também permite que se faça a revisão única após decorridos cinco anos da promulgação da Constituição. E quais são os limites da revisão? São aqueles estabelecidos no art. 60, § 4º. Ainda que a revisão transcenda a questão estrita da monarquia, presidencialismo ou parlamentarismo, a revisão tem um objeto mais amplo” (MENDES, Gilmar Ferreira. Revisão constitucional e plebiscito. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992, p. 104).

¹⁹⁷ “E finalmente, dizer que a revisão constitucional – estou aqui fazendo uma síntese conclusiva – encontra suas limitações apenas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal” (TEMER, Michel. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992, p. 161).

constitucional só tem uma barreira, que é a das cláusulas pétreas”.¹⁹⁸ Ao fazê-lo, resgatou os debates na Constituinte e as intenções dos acordos ali costurados para se chegar às redações finais dos arts. 2º e 3º do ADCT e foi enfático – e isso é o importante – ao dizer que não via uma “disparidade, ou formalmente uma diferença de grau entre os que elaboraram a Constituição e os que vão fazer a revisão”.¹⁹⁹

Com efeito, para o futuro relator da revisão constitucional a dicotomia entre poder constituinte originário e poder constituinte derivado não faria sentido na história constitucional brasileira, porque a convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 se deu por meio de uma emenda à Constituição de 1967/1969.

Com base nesse dado histórico, seu raciocínio era o seguinte: se os membros do Congresso Nacional eleitos sob a Constituição de 1967/1969 conferiram aos eleitos em 1986, por meio do mesmo sistema eleitoral, legitimidade para se reunirem soberanamente e votarem uma nova Constituição; então, esses deputados e senadores eleitos em 1986 – que teriam recebido a legitimidade pela legislatura anterior e que fizeram a Constituição de 1988 – também teriam legitimidade para conferir aos deputados e senadores eleitos em 1990 a função revisional:

Foram esses mesmos deputados, que primeiramente foram convocados pelos deputados eleitos pelo sistema de 1969, que se sentaram que disseram que os deputados e senadores que seriam eleitos nas eleições de 1990, teriam também a função revisional. [...] Isso é um ponto importante, salvo se resolvermos dizer que a emenda constitucional que atribui poderes constituintes foi um golpe, ou seja, que não estava no bojo do sistema de 69. Então eu não vejo que esses deputados e senadores, ditos constituintes originários, não tivessem o poder de atribuir a outros deputados e senadores eleitos para o mesmo tipo, a elaboração de uma revisão constitucional.²⁰⁰

A conclusão de Jobim não está equivocada. De fato, o Constituinte de 1987-1988 tinha legitimidade e poderes para conferir poderes revisionais a uma outra legislatura – fosse à do Congresso Nacional eleito em 1990, fosse a qualquer outra. Não é isso que chama atenção. A questão aqui é a lógica de que se valeu, porque induz haver uma “continuidade” entre as ordens constitucionais de 1967/1969 e de 1988 – em vez de uma efetiva ruptura²⁰¹ –, razão pela qual a dicotomia não o convenceria. Esse seu posicionamento voltaria durante a revisão constitucional e ecoará mesmo após seu fim.

¹⁹⁸ JOBIM, Nelson. Revisão constitucional e plebiscito. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992, p. 170. Conforme se verá mais à frente nesta dissertação, se, de fato, Jobim acreditava que as cláusulas pétreas seriam mesmo uma barreira às modificações à Constituição, durante a revisão, o deputado/relator encontraria uma maneira de buscar institucionalmente sua superação.

¹⁹⁹ JOBIM, Nelson. Revisão constitucional e plebiscito, Op. cit., p. 172.

²⁰⁰ JOBIM, Nelson. Revisão constitucional e plebiscito, Op. cit., p. 173.

²⁰¹ Cf. PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte, Op. cit., p. 439-448.

Esse também era o entendimento da maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Em sua visão, a grande discussão não seria sobre sua extensão, mas sobre quais direitos e garantias individuais seriam considerados cláusulas pétreas – isto é, se direitos sociais, estabilidade dos funcionários públicos, licenças maternidade e paternidade, prazo para aposentadoria, princípio da anterioridade tributária, dentre outros, também o seriam –, de modo que seriam insuscetíveis de abolição pela revisão (art. 60, § 4º, IV), ou não, a estarem integralmente disponíveis ao Congresso Revisor.²⁰² De fato, como previram os ministros do STF, haveria divergências entre o que constituiriam esses limites materiais.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho defendia que a revisão constitucional seria ampla, podendo abranger toda a Constituição, “não tendo por limite senão a necessária preservação do núcleo intangível consagrado no art. 60, § 4º, do Texto vigente. E isto estritamente, não cabendo invocar princípios implícitos”.²⁰³ Ou seja, as únicas restrições à revisão constitucional seriam a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I), o voto direto, secreto, universal e periódico (art. 60, § 4º, II), a separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III) e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV). Nada mais.

Esta foi a corrente que prevaleceria durante a revisão constitucional, conforme positivado em seu regimento interno (“Art. 4º. [...] § 3º É vedada a apresentação de propostas revisionais que: I – incidam na proibição constante do § 4º do art. 60 da Constituição; II – substituam integralmente a Constituição”),²⁰⁴ cuja constitucionalidade seria confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, que definiu estar “sujeita a revisão constitucional prevista no art. 3º do ADCT de 1988 aos limites consignados no parágrafo 4º do art. 60, da Constituição, bem assim aos resultados do plebiscito de 21 de abril de 1993”.²⁰⁵

Raul Machado Horta, inicialmente, em abril de 1992, se posicionou de forma semelhante. Para o autor, a revisão constitucional, assim como o procedimento de emenda à Constituição, deveria observar os limites materiais e circunstanciais do art. 60. A única diferença entre elas, portanto, seria quanto ao limite formal (quórum de aprovação):

O certo é que a revisão congressual, prevista no art. 3º do ADCT, apesar da escassez normativa, não descaracteriza a revisão como forma limitada de mudança constitucional, compartilhando as limitações que, em nosso ordenamento

²⁰² BALLERONI, Ediana. Para STF, a própria Carta limita a revisão. *Folha de São Paulo*, 11 maio 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 15 dez. 2024.

²⁰³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder judiciário e a revisão constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 120, p. 39-40.

²⁰⁴ Resolução nº 1, de 1993-RCF, Diário dos Trabalhos Revisionais, 19 de novembro de 1993.

²⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 981/PR, relator ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgada em 17 dez. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346733>. Acesso em 2 jan. 2025.

constitucional, atingem a Emenda à Constituição. [...]. Manifestação do Poder Constituinte derivado, a revisão constitucional também se submeterá às mesmas limitações materiais e circunstanciais que condicionam a atividade do poder de emenda à Constituição.²⁰⁶

No entanto, em outra ocasião, em outubro de 1993 – com os trabalhos revisionais já em curso –, revisitou seu posicionamento e passou a defender que a revisão constitucional deveria respeitar o “‘centro comum de imputação’ do sistema constitucional” – valendo-se da formulação conceitual de Francisco Campos.²⁰⁷ Dessa forma, o poder revisional não estaria restrito apenas pelos limites materiais expressos das cláusulas pétreas, mas também por outros implícitos, como os fundamentos da República e o povo como fonte do poder (art. 1º, CF/88); os objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88); os direitos sociais (arts. 6º a 11, CF/88); a autonomia dos Estados e dos Municípios (arts. 25, 29 e 30, CF/88); o resultado do plebiscito previsto no art. 2º do ADCT; dentre outros.²⁰⁸

Essa também é a posição de Menelick de Carvalho Netto, que defende que a interpretação da norma transitória deve ser conjugada com aquela do texto permanente que trata da mesma matéria. Dessa forma, embora, de fato, regras específicas (como o são as transitórias) tenham prevalência sobre as gerais e abstratas (as do texto permanente), estas se aplicam em tudo o mais que não tenha sido expressamente excepcionado.

A partir disso, Carvalho Netto conclui que “à revisão constitucional aplicam-se todas as regras gerais e abstratas previstas no art. 60 do texto permanente que não tenham sido expressamente excepcionadas no art. 3º do ADCT.”. No caso, são previstas expressamente apenas três regras específicas: (i) limitação temporal – só pode ser realizada cinco anos após a

²⁰⁶ HORTA, Raul Machado. Permanência e Mudança na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 115, p. 5-25, jul./set. 1992.

²⁰⁷ HORTA, Raul Machado. Natureza, limitações e tendências da revisão constitucional, Op. cit.

²⁰⁸ Em conferência proferida em setembro de 1994, meses depois do encerramento dos trabalhos revisionais, Raul Machado Horta mudaria de novo de posicionamento e passaria a defender, como alternativa ao fracasso da revisão constitucional, a possibilidade da chamada “dupla revisão”. Isto é, por meio do próprio rito de emenda previsto no art. 60 da Constituição de 1988, se poderia modificar inclusive as cláusulas pétreas, desde que a Constituição ainda mantivesse algum grau de rigidez. Em suas palavras, “A ausência do quorum, em prática sistemática, prejudica as deliberações e desgasta na opinião pública a instituição parlamentar. Trata-se de comportamento que as lideranças políticas deveriam impedir. Sob o aspecto técnico, se falharem as providências no domínio da disciplina parlamentar, a emenda da maioria qualificada de três quintos, para, por exemplo, restabelecer a maioria absoluta, em ambas as Casas do Congresso, é procedimento viável, desde que não transforme a Constituição rígida, que pressupõe a existência do Poder Constituinte de reforma ou derivado, em Constituição flexível, que desconhece a distinção entre lei constitucional e lei ordinária, ambas sujeitas ao processo legislativo comum. É a adoção da chamada dupla revisão. Emenda-se o texto, observada a deliberação agravada, para introduzir a regra de maioria menos agravada, que será adotada na tramitação das Emendas propostas ulteriormente. A dupla revisão, no caso, caracterizaria conduta dentro do processo constitucional. Não se estaria abolindo a exigência da proposta de Emenda, para modificar a Constituição, que é da índole da rigidez, nem sua adoção atingiria cláusula constitucional protegida pela irreformabilidade. A dupla revisão é tema para reflexão e sua justificativa residiria na necessidade de oferecer remédio eficaz ao absenteísmo parlamentar. Não recomendaria o seu exame se nele identificasse qualquer indício de ‘fraude à Constituição’” (HORTA, Raul Machado. *Oportunidade de uma revisão constitucional*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 35, p. 75-90, 1995).

promulgação da Constituição; (ii) quórum de aprovação – de maioria absoluta; e (iii) titularidade – de um único órgão integrado pelos membros do Congresso Nacional reunidos em sessão unicameral.

Com isso, seriam afastadas apenas as seguintes regras gerais do art. 60 do texto permanente: (i) quórum de aprovação de três quintos e (ii) discussão e votação em cada Casa do Congresso Nacional. Dessa forma, continuariam aplicáveis à revisão constitucional os limites circunstanciais (art. 60, § 1º, CF/88) e os limites materiais explícitos das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CF/88), bem como os “demais limites implícitos decorrentes do núcleo sensível da Constituição rígida”, como a instituição de um Estado Democrático de Direito, de uma democracia semidireta, do pluralismo político e social, dentre outros.²⁰⁹

2.2. Golpe? A convocação da revisão constitucional

Pelo comando do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não havia certeza sobre a forma pela qual seria convocada a revisão constitucional. Por essa razão, essa questão seria objeto de duas questões de ordem no Parlamento. A primeira foi formulada pelo deputado Nelson Trad (PTB/MS) ao presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio Oliveira (PFL/PE) e dizia respeito a quem deteria a competência para determinar quando se daria o início da revisão e quem teria a competência para instaurar o Congresso revisional.²¹⁰ Embora o presidente da Câmara não a tenha respondido, a doutrina explorou o tema.

Primando pela rigidez da Constituição, Menelick de Carvalho Netto defendia que o ato convocatório da Assembleia Revisora – exatamente porque suas funções não se confundiriam com as da Câmara dos Deputados, do Senado Federal nem do Congresso Nacional – seria uma Proposta de Emenda à Constituição, aprovada pelo voto de três quintos dos membros de cada Casa legislativa, em dois turnos. A partir de uma leitura combinada do art. 3º do ADCT com o art. 60 do texto permanente da Constituição de 1988, a adoção desse rito se daria em razão da natureza de poder constituinte derivado da revisão constitucional. Para o autor, a escolha de qualquer outro procedimento tornaria a revisão um “arremedo de revisão, na verdade, uma inconstitucionalidade”.²¹¹

Por outro lado, Fábio Konder Comparato entendia que o processo revisional poderia ser instaurado “mediante proposta de qualquer das pessoas ou entidades enunciadas no art. 61 [inclusive por iniciativa popular], como se se tratasse de iniciativa em matéria de legislação

²⁰⁹ CARVALHO NETTO, Menelick de. A revisão constitucional e a cidadania, Op. cit., p. 21-22.

²¹⁰ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 12 de agosto de 1993, p. 16.193.

²¹¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. A revisão constitucional e a cidadania, Op. cit., p. 23-26.

complementar ou ordinária”.²¹² Apesar dos esforços doutrinários, líderes das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentariam ao Congresso Nacional o Projeto de Resolução nº 3, de 1993, com esse propósito.

A segunda questão de ordem foi suscitada pela deputada Sandra Starling (PT/MG) dirigida ao presidente da Mesa do Congresso Nacional, senador Humberto Lucena (PMDB/PB), já durante a votação do referido projeto. A deputada indagava qual seria instrumento adequado para convocar a revisão, o qual, em sua visão, seria o decreto legislativo. Lucena esclareceria que o entendimento da Mesa era de que o ato convocatório deveria ser uma resolução do Congresso Nacional, “por tratar-se de matéria da competência privativa do Congresso Nacional, versando assunto de sua estrita economia interna”.²¹³

Na sessão do dia 22 de setembro de 1993 seria votado o Projeto de Resolução nº 3/1993, do Congresso Nacional, que fixava o dia 6 de outubro como data inicial para os trabalhos de revisão. A data foi escolhida após reunião de líderes do PMDB, do PFL, do PSDB, do PPR,²¹⁴ do PTB, do PP, do PL e do PPS.²¹⁵ A sessão foi precedida por disputas político-partidárias sobre a condução e até mesmo sobre a própria realização dos trabalhos de revisão.

O PMDB entendia que a relatoria deveria ficar com o partido, em razão de representar a maior bancada do Congresso Nacional. Além disso, a presidência dos trabalhos, presumidamente, seria ocupada pelo presidente do Senado Federal, Humberto Lucena (PMDB/PB), por ser presidente da Mesa do Congresso Nacional. Esse possível acúmulo de cargos pelo PMDB criava um cenário de atrito com o PFL, que detinha a segunda maior bancada parlamentar: “É um absurdo o PMDB querer ficar com a presidência e com a relatoria. Eles não vão ficar”, afirmou o presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio Oliveira (PFL/PE).²¹⁶

Inocêncio exigia que a relatoria-geral fosse de seu partido, ameaçando “perturbar” a revisão e de lançar candidatura própria para a presidência dos trabalhos,²¹⁷ o que encontrava forte resistência de Lucena, que chegaria a afirmar dali a uns dias que seria “senhor daquilo que

²¹² COMPARATO, Fábio Konder. Emenda e revisão na Constituição de 1988, Op. cit., p. 74.

²¹³ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.707.

²¹⁴ Em abril de 1993, o PDS e o PDC se fundiram e formaram o PPR.

²¹⁵ INOCÊNCIO ameaça adiar a revisão. *Jornal do Brasil*, 16 set. 1993. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_11&pasta=ano%20199&pagfis=122334. Acesso em 24 out. 2024.

²¹⁶ CONGRESSO decide hoje revisão constitucional. *Jornal do Brasil*, 22 set. 1993. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19930922&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em 21 nov. 2024.

²¹⁷ INOCÊNCIO AMEAÇA “perturbar” a revisão, Op. cit.

ach[a] que deve ser a presidência da revisão constitucional”²¹⁸ e que somente sairia do cargo com uma decisão do Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, o PSDB, sob pena de boicote à revisão, exigia que a eleição do presidente e do relator fosse realizada pelo plenário.²¹⁹

Outra disputa político-partidária se dava em torno do escopo da revisão constitucional. Nessa esfera, os partidos políticos dividiam-se, em geral, em três blocos: (i) os que defendiam uma revisão rápida e restrita; (ii) os que defendiam uma reforma ampla; e (iii) os que defendiam o adiamento da revisão ou sequer sua realização.

O PSDB, além da eleição plenária para os cargos, exigia uma agenda mínima quanto aos itens considerados essenciais para o ajuste do Estado e que fosse estabelecido um prazo expresso para conclusão dos trabalhos (no caso, 31 de dezembro de 1993). Nas palavras de seu deputado José Serra (SP), “[s]em tal entendimento claro e preciso, melhor será deixar a revisão para o começo de 1995, com prazo fixo. Não é o ideal, mas seria pior desperdiçá-la ou mal utilizá-la agora. Revisão já. Mas com entendimento prévio sobre o mérito. Senão, não”.²²⁰ Além disso, a ideia do partido era de apoiar as propostas da equipe econômica do governo, liderada pelo ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP), com quem os tucanos estariam “totalmente afinado[s]”.²²¹

Semelhantemente, o PMDB defendia uma revisão rápida e restrita a temas urgentes, limitada às reformas fiscal, tributária e previdenciária, sem adentrar em temas polêmicos como os direitos sociais. Além disso, o partido descartava o adiamento da revisão e defendia que os trabalhos fossem concluídos até março de 1994.²²² Apesar disso, alguns setores do PSDB e do PMDB se posicionavam favoravelmente à revisão com maior escopo.

Por outro lado, o PFL e o PPR defendiam uma reforma ampla. O deputado Delfim Netto (PPR/SP) afirmou na reunião de seu partido que fechou questão por uma reforma ampla, alegando que “Você se declarar incompetente para fazer a revisão é o mesmo que fazer um convite para fechar o Congresso”.²²³ Nessa linha, o PFL buscava o fim dos monopólios, inclusive do petróleo, o fim da estabilidade para o servidor público, o fim da aposentadoria por

²¹⁸ BARBOSA, Adelson. Para Lucena, Itamar não deve interferir na revisão. *Folha de São Paulo*, 28 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.uol.com.br/digital/>. Acesso em 20 nov. 2024.

²¹⁹ SERRA, José. Senão, não. *Folha de São Paulo*, 14 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.uol.com.br/digital/>. Acesso em 20 out. 2024.

²²⁰ SERRA, José. Senão, não. *Folha de São Paulo*, 14 set. 1993; PSDB dá apoio sob condições. *Folha de São Paulo*, 23 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.uol.com.br/digital/>. Acesso em 20 out. 2024.

²²¹ GODINHO, Fernando. TUCANOS reclamam da indefinição de FHC. *Folha de São Paulo*, 28 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.uol.com.br/digital/>. Acesso em 20 out. 2024.

²²² VAZ, Lucio. PMDB defende revisão rápida e restrita. *Folha de São Paulo*, 28 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.uol.com.br/digital/>. Acesso em 2 nov. 2024.

²²³ PFL ABRE mão da relatoria. *Folha de São Paulo*, 29 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 20 nov. 2024.

tempo de serviço, o fim dos privilégios das empresas brasileiras de capital nacional, a privatização de parte da previdência, a simplificação dos impostos e o fim do ensino universitário gratuito “para quem pode pagar”. Uma revisão que “liberalizasse” totalmente a economia, que “acabasse” com as restrições ao capital estrangeiro, mas sem mexer em direitos sociais e cláusulas péticas, apenas por estratégia política.²²⁴

Ao mesmo tempo, o PT, o PDT, o PSB e o PCdoB eram contrários à revisão. Incertos quanto à sua força para manter algumas conquistas já asseguradas e para promover outras mudanças, montaram uma estratégia de obstrução da sessão que votaria o Projeto de Resolução. A ideia era evitar que se atingisse o quórum para votação, abusar de expedientes regimentais e, eventualmente, acionar o Supremo Tribunal Federal.²²⁵

Além disso, de modo geral, havia uma falta de interesse do governo de Itamar Franco (PRN) com a revisão constitucional. Sua prioridade era a reforma econômica e o combate à inflação. Aliás, devido à confusão política nesse contexto pré-revisão, o governo cogitou abrir mão do processo revisional e enviar ao Congresso apenas um “emendão” de ajuste tributário, fiscal e previdenciário, o qual contaria, inclusive, com o apoio do grupo antirrevisão, caso o governo apoiasse o adiamento da revisão para 1995.²²⁶ No entanto, até o início dos trabalhos, o presidente preferiu se abster sobre o tema, não se pronunciando oficialmente, temendo um racha em sua frágil base de apoio no Congresso.²²⁷

Nesse contexto, para evitar “tumultos”, o presidente da Mesa do Congresso Nacional, Humberto Lucena (PMDB/PB), decidiu restringir o acesso do público às galerias na sessão do

²²⁴BALLERONI, Ediana; VAZ, Lucio. Projeto dificulta acordo. *Folha de São Paulo*, 25 set. 1993. Disponível em <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 2 nov. 2024; REVISÃO já, com direitos sociais. *Jornal do Brasil*, 26 set. 1993. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_11/123494. Acesso em 24 nov. 2024.

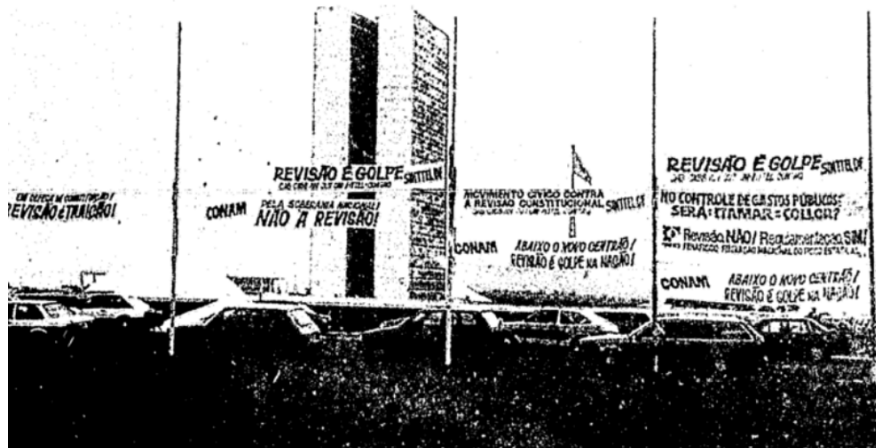
²²⁵PARTIDOS vão recorrer ao Supremo. *Jornal do Brasil*, 22 set. 1993. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_11&pasta=ano%20199&pagfis=122917. Acesso em 24 out. 2024.

²²⁶GOVERNO negocia adiamento em troca de reforma fiscal. *Folha de São Paulo*, 27 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 20 nov. 2024; OPOSITORES da revisão admitem dar apoio a ‘emendão’. *Jornal do Brasil*, 27 set. 1993. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_11/123494. Acesso em 24 nov. 2024.

²²⁷ITAMAR mantém silêncio sobre a polêmica. *Folha de São Paulo*, 29 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 20 nov. 2024; PONTES, Marcelo. Revisão está com cara de Batalha de Itararé. *Jornal do Brasil*, 25 set. 1993. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DOCREADER/DocReader.aspx?bib=030015_11&pagfis=123181. Acesso em 22 nov. 2024.

dia 22 de setembro de 1993, controlado por meio de senhas, a serem distribuídas aos partidos, conforme o tamanho de suas bancadas.²²⁸

Imagem 3



Faixas colocadas à frente do Congresso Nacional com slogans contrários à revisão em 22 de setembro de 1993.
Fonte: Marcio Arruda/Folha Imagem.

Logo no início, aberta a sessão com o registro da presença de 25 senadores e 170 deputados na lista, o deputado Luiz Salomão (PDT/RJ) levantou questão de ordem alegando falta de quórum no plenário,²²⁹ o que se seguiu de pronunciamentos do presidente Humberto Lucena (PMDB/PB) e do deputado José Luiz Maia (PPR/PI) convocando os parlamentares para o pleno. Salomão e o deputado Hélio Bicudo (PT/SP) reforçaram as ausências e requereram o encerramento da sessão, mas Lucena optou por suspendê-la por trinta minutos para complementação do quórum.²³⁰

Reaberta a sessão, faltando ainda o registro da presença de dez congressistas, a deputada Sandra Cavalcanti (PPR/RJ) pleiteou que se aguardasse mais dez minutos para a reabertura. Pelo Regimento Comum, passada essa meia hora e não havendo quórum, a sessão deveria ser encerrada. Foi assim que se manifestaram os deputados Bicudo e Miro Teixeira (PDT/RJ). Iniciou-se, então, um bate-boca, no qual os deputados Gerson Peres (PPR/PA) e Sandra Cavalcanti chamaram Teixeira e o deputado Haroldo Lima (PCdoB/BA) de “Deputados fantasmas”, porque, apesar de presentes, não teriam registrado suas presenças no painel.

²²⁸ SESSÃO tem acesso controlado. *Folha de São Paulo*, 20 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 out. 2024.

²²⁹ De acordo com o art. 28 do Regimento Comum do Congresso Nacional, é necessária a presença de, no mínimo, um sexto da composição de cada Casa, isto é, 84 deputados e 14 senadores, para abertura de sessões conjuntas.

²³⁰ A decisão se deu com base no art. 29, § 1º, do Regimento Comum do Congresso Nacional, que assim dispõe: “Art. 29. [...] § 1º Não havendo número, o Presidente aguardará, pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, a complementação do quórum; decorrido o prazo e persistindo a falta de número, a sessão não se realizará”.

O presidente, então, afirmou que “no plenário está evidente a presença de mais de 84 Srs. Deputados, pois, além do registro no painel, há aqui mais de vinte em abstenção”,²³¹ o que seguiu de manifestação do deputado Luiz Salomão “Isto é golpe! V. Ex^a está aplicando um golpe! Há 79 Deputados! Está no painel!”, quando a sessão foi suspensa para restabelecimento da ordem. Reaberta, após essa manobra regimental de se esperar além do tempo, surgiu quórum e registrou-se a presença de 86 deputados e a sessão prosseguiu.

Após a leitura de mensagens de veto do presidente Itamar Franco e de constituição das respectivas comissões mistas que as analisariam, foi trazido à Mesa o Projeto de Resolução nº 3, de 1993, do Congresso Nacional. Houve “tumulto”²³² imediatamente.

Imagem 4



Confusão entre parlamentares na Mesa do Congresso Nacional, na sessão de 22 de setembro de 1993.

Fonte: José Varella/Agência Estado.

Deputados do PDT foram até a Mesa tentar impedir leitura do projeto. O deputado Paulo Ramos (PDT/RJ), ao pegar o documento das mãos do 1º Secretário da Mesa, deputado Wilson Campos (PMDB/PE), quebrou um microfone. Ramos passou o texto ao deputado Wilson Muller (PDT/RS), que o resgou na frente do plenário: “Eu rasguei o projeto em legítima defesa

²³¹ Ao final da sessão, o presidente Humberto Lucena (PMDB/PB) defendendo-se da alegação de que estaria “desqualificado” para presidir a revisão constitucional, alegou o seguinte: “Abri o painel na Câmara dos Deputados, e, quando já constavam setenta e poucos Deputados, era evidente que no plenário havia mais de oitenta, porque as Bancadas do Partido de V. Ex^a [o deputado Luiz Salomão, do PDT], do PT, e a do PCdoB, por obstrução, não estavam registrando presença no painel” (Diário do Congresso Nacional, 23 de setembro de 1993, p. 2.650).

²³² As notas taquigráficas no Diário do Congresso Nacional do dia 23 de setembro de 1993 censuraram os diálogos travados durante o tumulto em que o projeto de resolução foi rasgado. Consta apenas a expressão “Tumulto no plenário” e o registro do momento em que Lucena suspende a sessão às 11h08 (Diário do Congresso Nacional, 23 de setembro de 1993, p. 2.646). Lucena chegou a ser confrontado por Wilson Muller que, da tribuna, na sessão do Congresso Nacional do dia 30 de setembro de 1993, afirmou “Requeri de V. Ex.^a todos os registros da sessão de quarta-feira passada, e não me foi fornecido o mais importante, ou seja, aquele que demonstra que a Ata não está em conformidade com as notas taquigráficas e com a gravação. Se V. Ex.^a insiste em não respeitar meus direitos de Parlamentar, irei amanhã ao Supremo Tribunal Federal, a fim de que me respeite enquanto cidadão. Se não sou respeitado como Parlamentar, enquanto cidadão não permitirei que V. Ex.^a continue negando um documento que representa prova contra V. Ex.^a” (Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.672).

do regimento e da Constituição. Foi o último recurso contra a agressão ao regimento”.²³³ Usou-se de uma violência em resposta a outra violência: o desrespeito ao regimento.

Retomada a sessão, o senador Eduardo Suplicy (PT/SP) chamou a atenção do presidente da Mesa do Congresso Nacional, novamente, sobre a ausência de quórum para a discussão da matéria, porque não havia 14 senadores, devendo, portanto, encerrar a sessão. Lucena disse que atenderia o pedido para contagem dos presentes e, posteriormente, foi verificada a presença de 17 senadores, após chamada nominal.

Nesse meio tempo, o deputado Luís Eduardo (PFL/BA) repudiou as agressões e exigiu a apuração de responsabilidades, o que se seguiu de um ataque do deputado Haroldo Lima (PCdoB/BA) ao presidente, afirmando que “a responsabilidade tem de ser apurada por V. Ex.^a, que está permitindo manobras no plenário para uma sessão que não está instalada. V. Ex.^a é o principal responsável por esta sessão tumultuada!”. Lucena, então, exigiu respeito e, em razão do preenchimento do quórum, retomou a sessão e fez a leitura do projeto.

O deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) suscitou questão de ordem indagando a data da reunião das Mesas da Câmara e do Senado que decidiu o conteúdo da resolução, ao que Lucena respondeu que não saberia exatamente. O deputado Fernando Lyra (PDT/PE) declarou que, enquanto 2º vice-presidente da Câmara, não havia sido informado sobre o projeto nem participado de qualquer reunião que a tivesse deliberado. Requereu, ainda, que as Mesas da Câmara e do Senado analisassem o projeto, separadamente, antes do Congresso.

Iniciou-se, então, um bate-boca generalizado sobre a constitucionalidade da resolução. De um lado, os deputados Genebaldo Correia (PMDB/BA), Gerson Peres (PPR/PA) e o presidente Humberto Lucena (PMDB/PB) defendendo sua validade e, de outro, alegando sua inconstitucionalidade, os deputados Chico Vigilante (PT/DF), Miro Teixeira (PDT/RJ) e Luiz Salomão (PDT/RJ) – que chegou a afirmar que o presidente estaria “desqualificado” para conduzir os trabalhos revisionais, por desrespeitar o Regimento. Estava instalada uma “berrocracia”, nas palavras do deputado Aloísio Vasconcelos (PMDB/MG).²³⁴

A dificuldade do presidente na condução da sessão não foi apenas com os parlamentares, mas também com as galerias. Mais de quarenta estudantes da União Nacional dos Estudantes (UNE) e da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) gritavam palavras de ordem contra a revisão e insultos aos parlamentares – “revisão é golpe na nação”, “Deputado e senador,

²³³ GRUPO pedetista rasga o projeto de resolução. *Folha de São Paulo*, 23 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 26 out. 2024.

²³⁴ TAPAS e desaforos adiam votação da revisão. *Jornal do Brasil*, 23 set. 1993. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19930923&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em 21 nov. 2024.

aqui tem eleitor” e “picaretas”²³⁵ – e foram advertidos repetidas vezes de que não poderiam se manifestar. Diante da insistência do público, Lucena ordenou a evacuação das galerias e suspendeu a sessão novamente.

Imagem 5



Galerias gritavam palavras de ordem contra a revisão.
Fonte: Josemar Gonçalves/Jornal do Brasil.

Ao fazê-lo, encontrou resistência dos estudantes, apoiados pelos deputados Paulo Ramos (PDT/RJ), Chico Vigilante (PT/DF), Socorro Gomes (PCdoB/PA) e Amaury Muller (PDT/RS), que foram para as galerias e sentaram-se em meio ao público. Isso impediu a atuação da segurança do Congresso, que só poderia agir caso o presidente ordenasse a retirada, também, dos parlamentares – “Presidente, não tenho como cumprir sua determinação. Mas, se o senhor me autorizar, eu passo por cima dos deputados e boto o pessoal para fora”, disse o chefe da segurança do Senado.²³⁶

O chefe da segurança do Senado foi às galerias tentar negociar a saída dos protestantes – “Vamos saindo, o homem não pode ficar mal”²³⁷ –, mas sem sucesso. Do plenário, o deputado Delfim Netto (PPR/SP) gritou ao presidente “Já que o senhor não consegue evacuar as galerias, mande evacuar o plenário porque pelo menos os parlamentares obedecem”.²³⁸ A retirada só se deu após negociação do deputado Haroldo Lima (PCdoB/BA) com os estudantes, a pedido de Lucena – “Eu também acho isso uma palhaçada, mas o Lucena está pedindo. A gente sai, limpa a cara dele e volta. Ele não quer ficar sem moral por ter uma ordem descumprida”²³⁹ –, que recebeu um agradecimento público pela colaboração.

²³⁵ MARTINS, Franklin. Das galerias, insultos. *Jornal do Brasil*, 23 set. 1993. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19930923&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em 21 nov. 2024.

²³⁶ MARTINS, Franklin. Das galerias, insultos. *Jornal do Brasil*, 23 set. 1993.

²³⁷ PONTES, Marcelo, A revisão está cada vez mais complicada. *Coluna do Castello. Jornal do Brasil*, 23 set. 1993. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&pagfis=122992. Acesso em 27 out. 2024.

²³⁸ LUCENA MANDA esvaziar galerias. *Folha de São Paulo*, 23 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 23 out. 2024.

²³⁹ CRONOLOGIA do tumulto. *Folha de São Paulo*, 23 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 out. 2024.

Essa confusão contou, inclusive, com a intervenção de Marcello Lavenère e de José Roberto Batocchio, respectivamente, ex-presidente e presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, que se dirigiram ao Congresso Nacional assim que souberam da confusão com as galerias, a fim de “colaborarem na pacificação dos ânimos”.²⁴⁰ Enquanto a sessão estava suspensa, Lavenère entrou no plenário, subiu à Mesa do Congresso e discutiu com Lucena, apontando o dedo para seu nariz, afirmando “se o projeto for aprovado, isso vai ficar mal”.²⁴¹

Após vinte e três minutos, a sessão foi reaberta. Com o tumulto, sem quórum e após quatro suspensões, foi feita apenas a leitura do projeto e sua votação foi adiada para quarta-feira (29 de setembro de 1993).

A sessão mostrou que a revisão estaria ameaçada e que faltava pulso a Lucena, que terminou a sessão com sua autoridade abalada. O deputado José Genoíno (PT/SP) chegou a afirmar que “Uma revisão presidida por Lucena é essa baderna. A mesa não respeita o plenário, nem o plenário respeita a mesa. Revisão constitucional com vale-tudo não dá”.²⁴² O deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL/BA), favorável à revisão, também criticou o presidente e disse que “Autoridade não se negocia. Lucena só tem duas opções: ou pune quem feriu o decoro ou passa a presidência da revisão para outro”.²⁴³

No dia seguinte, diante das violações ao Regimento Comum durante a sessão do dia 22 de setembro de 1993 – aberta sem o número de parlamentares exigido regimentalmente –, os deputados Luiz Salomão (PDT/RJ), Hélio Bicudo (PT/SP), Miguel Arraes (PSB/PE) e Aldo Rebelo (PCdoB/SP) impetraram o Mandado de Segurança nº 21.754/DF perante o Supremo Tribunal Federal requerendo a sustação da tramitação do Projeto de Resolução nº 3, de 1993, do Congresso Nacional. O processo foi distribuído ao ministro Marco Aurélio e, enquanto não se decidia o pedido liminar, o projeto seguia seu curso.

No mesmo dia, 23 de setembro de 1993, os líderes do PMDB, do PFL, do PPR, do PP, do PTB, do PL e do PRN – favoráveis à revisão constitucional – realizaram uma reunião, na qual buscaram chegar a um acordo sobre a condução dos trabalhos revisionais (prazo, abrangência e regimento). Na ocasião, discutiram as exigências do PSDB, porque se reconheceu

²⁴⁰ CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Nota oficial, de 23 de setembro de 1993. *Jornal do Brasil*, 25 set. 1993. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DOCREADER/DocReader.aspx?bib=030015_11&pagfis=123181. Acesso em 22 nov. 2024.

²⁴¹ TAPAS e desaforos adiam votação da revisão. *Jornal do Brasil*, 23 set. 1993.

²⁴² MADUENO, Denise. Bate-boca e agressões no plenário marcam votação. *Folha de São Paulo*, 23 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 out. 2024.

²⁴³ FALTOU pulso a Lucena. *Jornal do Brasil*, 23 set. 1993. Disponível em: <https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19930923&printsec=frontpage&hl=pt-BR>. Acesso em 21 nov. 2024.

que sua ausência comprometeria os trabalhos, e acordou-se o dia 15 de março de 1995 como prazo para conclusão da revisão, que Lucena seria o presidente e que a relatoria ficaria a cargo do PFL, o maior partido na Câmara, depois do PMDB. Comprometeram-se, também, a colocar suas bancadas no plenário na sessão que apreciaria a resolução, para evitar novos tumultos.²⁴⁴

Ao longo da semana os partidos pró-revisão realizaram negociações para viabilizar o início dos trabalhos. Ganhou força proposta de dividir a revisão em dois momentos – um, ainda em 1993, para reformas imediatas às áreas fiscal, tributária e previdenciária; e outro, em 1994, para tratar de questões tidas como menos consensuais.²⁴⁵ Além disso, o PFL renunciou à disputa pela relatoria, a fim de apaziguar os ânimos com o PSDB e com o PMDB, e conter o crescente movimento antirrevisão dentro desses partidos.²⁴⁶

Em resposta, os partidos antirrevisão montaram estratégias para impedir que tal processo fosse adiante. Uma delas seria apresentar propostas para ampliar os direitos trabalhistas, nos moldes dos países europeus, a fim de gerar desgaste aos parlamentares favoráveis ao processo revisional, que deveriam rejeitá-las em pleno ano eleitoral.²⁴⁷ A outra era focada em adotar uma obstrução institucional, como defendido pelo deputado José Fortunati (PT/RS): “Se aqueles que pretendem passar a limpo toda a Constituição querem realmente rasgá-la, tenho certeza de que nós, do PT, juntamente com outros partidos, vamos, através de centenas de milhares de emendas, através da nossa presença permanente, obstruir os trabalhos”.²⁴⁸

Aberta a sessão do dia 29 de setembro de 1993, a lista acusava a presença de 68 senadores e de 353 deputados. Imediatamente o deputado Vladimir Palmeira (PT/RJ) alegou manifesta falta de quórum no plenário e requereu ao presidente a suspensão da sessão. Lucena (PMDB/PB), por cautela, a fim de evitar que tumultos novamente se instalassem, sem questionamentos, atendeu ao requerimento e suspendeu a sessão por trinta minutos, de acordo

²⁴⁴ VAZ, Lucio. Revisão está ameaçada, dizem PMDB e PFL. *Folha de São Paulo*, 24 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 24 nov. 2024.

²⁴⁵ PLANALTO deixará Congresso definir a revisão. *Jornal do Brasil*, 28 set. 1993. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/DocReader/030015_11/123538. Acesso em 21 nov. 2024; VAZ, Lucio. Líderes dos partidos articulam revisão superficial. *Folha de São Paulo*, 26 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 21 nov. 2024.

²⁴⁶ CARTADA do PFL é sair da briga por relatoria. *Jornal do Brasil*, 29 set. 1993. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_11/123595. Acesso em 24 nov. 2024; PONTES, Marcelo. Como a revisão foi viabilizada. Coluna do Castelo. *Jornal do Brasil*, 2 out. 1993. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/DOCREADER/030015_11/123864. Acesso em 30 nov. 2024.

²⁴⁷ OPOSITORES da revisão admitem dar apoio a ‘emenda’. *Jornal do Brasil*, 27 set. 1993.

²⁴⁸ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.673.

com o Regimento Interno do Congresso Nacional.²⁴⁹ A sessão foi reaberta no tempo regimental, tendo-se constatado a presença de 98 deputados e de 19 senadores.

Na sessão, não haveria ninguém nas galerias. Havia-se decidido, após reunião de líderes,²⁵⁰ instalar vidros blindados isolando totalmente o plenário da Câmara dos Deputados dos ocupantes das galerias, e, enquanto não concluída a obra, as galerias ficariam fechadas. No entanto, “para que não se dissesse que fizemos uma sessão aqui, sem o mínimo de testemunho da opinião pública”,²⁵¹ o presidente permitiu que três representantes do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), da UNE, da Universidade de São Paulo, da UBES, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), da Confederação Nacional das Mulheres (Conam), da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e de algumas outras entidades, acompanhassem as discussões desde o mezanino, isolado do plenário.

O início da sessão foi marcado por esse fechamento das galerias, tendo-se proferido vários discursos, tanto a favor quanto contrários à adoção da medida. Após os pronunciamentos parlamentares usuais, foi trazido à mesa o Requerimento nº 147, de 1993,²⁵² por meio do qual se postulava urgência para tramitação do Projeto de Resolução nº 3, de 1993.

Apenas concluída a leitura do requerimento, os deputados Paulo Ramos (PDT/RJ), Vladimir Palmeira (PT/RJ), Luiz Salomão (PDT/RJ), Haroldo Lima (PCdoB/BA) e Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) revezaram-se no levantamento de sucessivas questões de ordem. Questionavam o presidente da Mesa do Congresso Nacional acerca de quais termos regimentais fundamentariam a adoção do regime de urgência.²⁵³

A discussão suscitada era a seguinte: o Regimento Interno do Congresso Nacional é omissa quanto ao requerimento de urgência. Nos casos de lacuna, seu art. 151 determina que se consulte o Regimento Interno do Senado Federal e, caso este também seja omissa, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.²⁵⁴ A questão é que, nos termos do art. 336 c/c art. 338 do Regimento Interno do Senado Federal, o requerimento de urgência para que a matéria fosse apreciada na mesma sessão deveria ser assinado por dois terços do Senado. Como

²⁴⁹ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.664.

²⁵⁰ Votaram contra, apenas, o PT, o PDT e o PCdoB.

²⁵¹ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.665.

²⁵² O Requerimento foi assinado pelos líderes Genebaldo Corrêa (PMDB/BA), Rodrigues Palma (PTB/MT), Onaíreves Moura (PTB/PR), Chagas Rodrigues (PSDB/PI), Mário Covas (PSDB/SP), José Carlos Vasconcellos (PRN/PE), Salatiel Carvalho (PP/PE), Jonas Pinheiro (PFL/PE), Ney Maranhão (PRN/PE), Elcio Alvares (PFL/ES), Mauro Benevides (PMDB/CE), Eptácio Cafeteira (PPR/MA), José Luiz Maia (PDS/PI), Luís Eduardo (PFL/BA), Valdemar Costa Neto (PL/SP) e Augusto Carvalho (PCB/DF).

²⁵³ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.676-2.680, 2.682 e 2.683.

²⁵⁴ Art. 151. Nos casos omissos neste Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissa, as do da Câmara dos Deputados.

o requerimento em questão não preenchia esse requisito, o máximo que se poderia fazer era apreciar a matéria na sessão subsequente à sua aprovação.

No entanto, o presidente citou precedentes do Congresso Nacional e entendeu que o Regimento do Senado Federal não seria aplicável ao caso, porque seus dispositivos que regulamentam a urgência trabalham apenas com o conceito de “sessão ordinária”, ao passo que todas as sessões conjuntas seriam, por sua própria natureza, “sessões extraordinárias”. Daí porque invocou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujo art. 155²⁵⁵ admite o requerimento de urgência formulado pela maioria absoluta da Câmara, ou de líderes que representem esse número, o qual, caso aprovado, levaria à discussão e à votação da matéria imediatamente, na mesma sessão.²⁵⁶

Após a rejeição das questões de ordem pelo presidente,²⁵⁷ o projeto, então, foi posto à votação, primeiro, pelos deputados. Caso obtivesse maioria absoluta dos votos da Câmara, seria, em seguida, votado no Senado. Caso aprovado também pelos senadores, o Projeto de Resolução nº 3/1993 seria imediatamente colocado em discussão e votação, na mesma sessão.

Na Câmara, o líder do PDT, declarou seu partido em obstrução e orientou que sua bancada se retirasse do plenário, para “não compactuar com esta decisão, absolutamente arbitrária ao arrepio do Regimento Interno do Senado Federal”.²⁵⁸ A mesma posição foi adotada pelos líderes do PSB, do PCdoB, do PV, do PSTU e do PT.²⁵⁹ Por outro lado, os líderes do PFL, do PPR, do PL, do PP, do PTB, do PMDB e do PSDB orientaram o voto “sim”. Após o voto de 354 Deputados, o requerimento de urgência foi aprovado, por maioria absoluta, na Câmara dos Deputados com 291 votos “sim”; 61 votos “não” e duas abstenções.²⁶⁰

Imediatamente, o requerimento foi posto à votação no Senado Federal. As bancadas do PMDB, do PFL, do PPR, do PRN, do PSDB e do PTB orientaram o voto “sim”. Apenas o PT

²⁵⁵ Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

²⁵⁶ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.679.

²⁵⁷ A decisão não foi aceita sem questionamentos. Foram interpostos recursos remetidos à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e foram suscitadas novas questões de ordem, de teor semelhante. O deputado Luiz Salomão (PDT/RJ) acusou o presidente de realizar uma manobra regimental e afirmou: “Não venha com essa manobra regimental de invocar um livro que não se aplica à questão, no caso o Regimento da Câmara dos Deputados. Imploro a V. Exª que – é um apelo da bancada do PDT e de muitos outros partidos – siga rigorosamente o que manda a nossa bíblia. Se a nossa lei interna não for respeitada, esta Casa se transformará numa selva. Estamos prontos para perder para a maioria, mas de acordo com as normas regimentais, pois do contrário teremos uma decisão viciada, sujeita a questionamentos em plenário e no Supremo Tribunal Federal” (Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.680).

²⁵⁸ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.684.

²⁵⁹ Posteriormente, tendo-se atingido o quórum, o PT na Câmara dos Deputados deixou de estar em obstrução e orientou sua bancada a votar “não”.

²⁶⁰ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.684-2.687.

orientou o voto “não”.²⁶¹ Após o voto de 57 senadores, o requerimento foi aprovado, por maioria absoluta, no Senado Federal, com 48 votos “sim”, seis votos “não” e duas abstenções.²⁶²

Foi iniciada, então, a discussão do Projeto de Resolução nº 3, de 1993, em turno único, ao qual foram apresentadas 664 emendas. O PDT, sozinho, cumprindo a agenda de obstrução, apresentou 600 emendas ao projeto de resolução, todas elas de teor semelhante – alterava-se apenas a data de instauração dos trabalhos, variando de 7 de outubro de 1993 a janeiro de 1995.

Nos termos do art. 241 do Regimento Interno do Senado Federal, o presidente ordenou a leitura de todas as emendas apresentadas, mesmo contrariado por parlamentares pró-revisão, dizendo que seguiria à risca o regimento. Após trazidas à mesa e iniciadas as leituras, a situação só mudou quando o deputado Genebaldo Correia (PMDB/BA) invocou o art. 120, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que exige que as emendas apresentadas a projeto que tramite sob o regime de urgência contenham a assinatura de um quinto dos membros da Câmara ou de Líderes que representem esse número.

O presidente, então, voltou atrás e determinou que fossem lidas apenas as emendas que cumprissem tal requisito, o que se seguiu por protestos calorosos dos parlamentares contrários à revisão.²⁶³ Como resultado, apenas três emendas sobraram: a Emenda nº 1-PLN, que fixava o dia 31 de dezembro de 1993 como data para o final dos trabalhos revisionais; a Emenda nº 2-PLN, que estabelecia como termo o dia 15 de março de 1994; e a Emenda nº 3-PLN, que apenas ajustava a redação da ementa da proposição, a fim de adequá-la à eventual mudança de conteúdo, de sorte que passaria a tratar não apenas sobre o início dos trabalhos revisionais, mas sobre o “período de funcionamento dos trabalhos de revisão”.

Iniciada a votação, na Câmara, o PT, o PSB, o PDT, o PSTU, o PCdoB e o PV se declararam em obstrução;²⁶⁴ enquanto o PFL, o PMDB, o PPR, o PSDB, o PP, o PRN, o PTB e o PPS orientaram o voto “sim”. Como resultado, foi aprovado pelo voto “sim” de 270 deputados, contra 60 votos “não” e uma abstenção. No Senado, a votação foi simbólica. Quanto às emendas, a de nº 1 foi rejeitada pelo plenário e a de nº 2 foi retirada por seu autor – o que

²⁶¹ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.696.

²⁶² A diferença na soma dos votos no Senado Federal é referente ao do senador Coutinho Jorge (PMDB/PA), que estava licenciado do cargo por ser ministro de Estado, razão pela qual seu nome não constava no painel. De toda forma, o seu voto “sim” foi anotado (Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.697).

²⁶³ Em dado momento, o deputado Paulo Ramos (PDT/RJ) chamou o presidente de “moleque”, por quem foi duramente repreendido, que afirmou “V. Exª me respeite. Vou representar contra V. Exª ao Sr. Presidente da Câmara, mais uma vez, por falta de decoro parlamentar. V. Exª não tem decoro parlamentar, não está à altura de ser representante do povo, não tem condições de ser Deputado Federal!” (Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.718).

²⁶⁴ Ao ser atingido o quórum, o PT e o PCdoB se retiraram da obstrução e orientaram o voto “não” (Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.722).

levou à declaração de prejudicialidade de nº 3. Assim, o término da revisão ficaria “a cargo das normas regimentais complementares”.²⁶⁵

Como resultado, o Projeto de Resolução nº 3, de 1993, foi aprovado em 29 de setembro de 1992 e converteu-se na Resolução nº 2, de 30 de setembro de 1993, por meio da qual se fixou o dia 6 de outubro para início da revisão constitucional. O deputado Nelson Jobim (PMDB/RS), encarregado de minutar o projeto de regimento da revisão, já era apontado pelos líderes partidários da maioria como virtual relator, diante da renúncia do PFL ao cargo.

No entanto, no dia 5 de outubro de 1993, aniversário de cinco anos da Constituição Federal e véspera do início dos trabalhos revisionais, o ministro Marco Aurélio, relator do Mandado de Segurança nº 21.754/DF,²⁶⁶ concedeu a liminar requerida, a fim de sustar a eficácia da leitura do Projeto de Resolução nº 3, de 1993, realizada em 22 de setembro, porque não se teria respeitado o Regimento Interno do Congresso Nacional. Dessa forma, a votação do projeto não poderia ter ocorrido em 29 de setembro, e a revisão constitucional estava suspensa.

Vejo esta impetração e o pedido liminar como assentados no sinal do bom direito. Repito que a espécie não envolve, em si, ato praticado sob o ângulo da conveniência e da oportunidade, mas a inobservância de artigos do próprio Regimento Comum que as duas Casas do Congresso obrigaram-se a respeitar. No que concerne ao risco de manter com plena eficácia a Sessão em que lido o Projeto de Resolução nº 3, de 1993, do Congresso Nacional, revela-o o fato de se estar à véspera do início, propriamente dito, dos trabalhos de revisão constitucional. A extensão das deliberações a se seguirem pressupõe a ausência de vício dos atos que se se mostraram preparatórios, caminhando-se, assim, com segurança no que visada a revisão constitucional.²⁶⁷

A decisão surpreendeu os parlamentares e os próprios ministros da Corte e foi recebida como “uma pressão do STF contra o Congresso para tentar evitar que a revisão tire poderes do Judiciário”. O senador José Richa (PSDB/PR) sugeriu que se continuasse com a revisão “sem tomar conhecimento da decisão”. O presidente, Humberto Lucena (PMDB/PE), imediatamente apresentou pedido de reconsideração e agravou da decisão.²⁶⁸ As críticas dos Congressistas e da mídia ao ministro Marco Aurélio estavam centradas em seu parentesco com o ex-presidente

²⁶⁵ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.732.

²⁶⁶ Foi impetrado também o Mandado de Segurança nº 21.781/DF, pelo deputado Fernando Lyra (PSB/PE), no qual se alegou que a Resolução nº 2, de 1993, seria inconstitucional e ao qual o ministro Néri da Silveira negou seguimento por entender que o Mandado de Segurança não seria a via adequada; e o Mandado de Segurança nº 21.782/DF, impetrado pelos deputados Luiz Salomão (PDT/RJ), Hélio Bicudo (PT/SP), Miguel Arraes (PSB/PE) e Aldo Rebelo (PCdoB/SP) questionando a interpretação regimental do presidente na sessão do dia 29 de setembro de 1993, o qual foi distribuído inicialmente ao ministro Francisco Rezek, que determinou a redistribuição, por prevenção, ao ministro Marco Aurélio.

²⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.754/DF, relator ministro Marco Aurélio, redator para o acórdão ministro Francisco Rezek, Tribunal Pleno, julgado em 7 out. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325619>. Acesso em 25 nov. 2024.

²⁶⁸ LUCENA RECORRE ao Supremo para tentar manter sessão de abertura. *Folha de São Paulo*, 6 out. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 30 nov. 2024.

Fernando Collor – de quem é primo.²⁶⁹ Com isso, o ministro havia se tornado o “inimigo público nº 2”, porque o posto de “nº 1” ainda pertencia a Collor.²⁷⁰

Imagem 6



Charge do cartunista Ique, publicada na edição de 8 de outubro de 1993 do Jornal do Brasil. No desenho, feito em reação à liminar proferida pelo ministro Marco Aurélio, ministros do STF, vestidos com suas togas, manuseiam ferramentas de pedreiro, fazendo reformas (ou intervenções) no prédio do Congresso Nacional.

Fonte: Ique/Jornal do Brasil

A fim de evitar uma crise – ainda maior – com o Legislativo, o Agravo Regimental foi pautado, com urgência, para julgamento em 7 de outubro de 1993. Na ocasião, a Corte superou, pontualmente, sua jurisprudência (daquele momento) de não cabimento de agravo contra decisões que concedem liminar em sede de Mandado de Segurança e admitiu o recurso, porque entendeu que o cabimento do *writ* seria questão prejudicial ao próprio mérito.

O ministro Francisco Rezek inaugurou a divergência, resgatando o histórico jurisprudencial da Corte sobre o controle judicial de interpretação de normas do regimento interno das Casas legislativas por seus respectivos presidentes. Ao fazê-lo, afirmou:

Sou sensível ao fato de que, não bastasse um juiz desta casa haver abonado liminarmente os argumentos da impetração, não bastasse ter sido esta lavrada por ilustres e respeitados membros do Congresso Nacional, em nossa sociedade civil vozes diversas, embora não majoritárias, formularam a pergunta que, hoje, um ilustre jornalista de São Paulo lançava em sua crônica: se diante de uma afronta a uma norma regimental, ocorrida dentro do Congresso, não se pode recorrer à Justiça, a quem se há de recorrer? Há entretanto um domínio reservado à instituição parlamentar, onde, ainda que se produza incidente capaz de convencer determinados congressistas de que alguma prerrogativa sua foi arranhada, de que as normas regentes do funcionamento da casa não foram fielmente obedecidas, a solução há de se encontrar dentro do próprio Congresso.²⁷¹

²⁶⁹ O advogado Saulo Ramos, responsável pela defesa do Congresso Nacional no Mandado de Segurança, afirmou em reunião de líderes do Congresso: “Vamos ver se agora ele vai agir como ministro do STF ou como primo do Collor”. (VAZ, Lúcio; SILVA, Eumano. Líderes ficam divididos sobre como reagir. *Folha de São Paulo*, 7 out. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 30 nov. 2024).

²⁷⁰ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira, Op. cit., p. 285.

²⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.754/DF.

A conclusão do Supremo Tribunal Federal, vencido apenas o ministro Marco Aurélio, foi de que o ato era insuscetível de controle pelo Poder Judiciário, por se tratar de matéria *interna corporis*.²⁷² Como consequência, deu-se provimento ao Agravo Regimental, para sequer conhecer do Mandado de Segurança, extinguindo-o, sem resolução do mérito. No mesmo dia, a decisão foi comunicada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Octávio Gallotti, ao presidente da Mesa do Congresso Nacional, por meio do Ofício nº 1.015/P.²⁷³ Com isso, sem quaisquer outros óbices, foi convocada sessão solene extraordinária, para as 21 horas do dia 7 de outubro de 1993, e os trabalhos revisionais foram instaurados.

2.3. O medo do povo: um Congresso demofóbico

Em razão do tumulto na sessão do dia 22 de setembro de 1993, a Mesa da Câmara dos Deputados assinou um ato limitando o acesso ao plenário a ex-parlamentares, funcionários em serviço e deputados. Jornalistas só poderiam entrar credenciados e devidamente identificados. Reforçou-se a segurança, exigindo crachás, sem exceções. Além disso, as galeras ficariam fechadas ao grande público, nas quais só entrariam convidados e credenciados, e decidiu-se instalar vidros blindados isolando-as totalmente do plenário.²⁷⁴

A construção do “aquário” – como ficou conhecido – já havia sido ventilada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio Oliveira (PFL/PE), em fevereiro de 1993, durante a sessão de promulgação da Lei dos Portos, que teve que ser suspensa por manifestação de sindicalistas.²⁷⁵ No entanto, o projeto, que já contava com parecer favorável de Oscar Niemeyer,²⁷⁶ foi arquivado e só saiu do papel após o caos da votação da revisão constitucional.

A decisão foi tomada em reunião de líderes com o presidente da Câmara dos Deputados, na qual votaram contra apenas o PT, o PDT, o PCdoB e o PSTU.²⁷⁷ Seriam instalados oitenta e quatro painéis blindados de 2,84 metros cada.²⁷⁸ O líder do PT, Vladimir Palmeira (RJ) chegou

²⁷² Para uma crítica à chamada “doutrina dos atos *interna corporis*” e a relação entre o devido processo legislativo e o princípio da inafastabilidade da jurisdição, inclusive da constitucional, cf. TOCANTINS, João Victor de Araújo. *Doutrina dos atos Interna Corporis em xeque: jurisdição constitucional e devido processo legislativo*. 2024. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/50339>. Acesso em 28 out. 2024.

²⁷³ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 14 de outubro de 1993, p. 37.

²⁷⁴ SEGURANÇA é ampliada. *Jornal do Brasil*, 24 set. 1993. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&pagfis=123066. Acesso em 27 out. 2024.

²⁷⁵ CÂMARA GANHA novos monitores e elevador. *Folha de São Paulo*, 8 jan. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0801200412.htm>. Acesso em 21 nov. 2024.

²⁷⁶ NIEMEYER não se opõe a vidro. *Folha de São Paulo*, 30 set. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 27 out. 2024.

²⁷⁷ CÂMARA TERÁ ‘aquário’. *Jornal do Brasil*, 29 set. 1993. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_11/123595. Acesso em 24 nov. 2024.

²⁷⁸ CÂMARA RETIRA painéis de vidro que separavam plenário das galerias. *Folha de São Paulo*, 6 jan. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56929.shtml>. Acesso em 21 nov. 2024.

a afirmar: “O Congresso vai manter a estética e piorar a democracia. Um aplauso e uma vaiazinha não fazem mal a ninguém”,²⁷⁹ e o líder do PDT, deputado Luiz Salomão (RJ) chamou o “aquário” de “mordação de vidro para calar o povo”.²⁸⁰

Na manhã do dia 29 de setembro de 1993, impedidos de acompanhar a sessão das galerias, manifestantes contrários à revisão se reuniram na frente do Congresso Nacional. Em dado momento, entraram nas dependências do prédio e formaram um “corredor polonês” no acesso dos gabinetes ao plenário, a fim de intimidar os congressistas contrários à revisão. Sob os gritos de “Revisão, privatização, é golpe de ladrão”, “quem diria, quem diria, esse Congresso é igual ao PC Farias”, houve confusão com parlamentares, que foram agredidos.²⁸¹

Imagem 7



Parlamentares vaiados por manifestantes contrários à revisão no corredor que dá acesso ao plenário.
Fonte: Márcio Arruda/Folha Imagem.

Durante a sessão na Câmara, deputados se queixaram ao presidente, Inocêncio Oliveira (PFL/PE), de excessos cometidos pelos manifestantes, que lhes proferiam insultos. O deputado Sarney Filho (PFL/MA) se solidarizou com seus companheiros que “foram agredidos, não por defensores de uma idéia, mas por provocadores que querem fazer da Casa do povo uma casa de abusos”.²⁸² O deputado Moisés Góis (PFL/SE) exigiu uma atitude por parte da Mesa: “em nome da moral desta Casa, peço a ação enérgica para que aqueles que não têm o poder do convencimento, que abrigam baderneiros pagos com o dinheiro não sei de que origem, não possam em hipótese alguma intimidar os Deputados”.²⁸³

²⁷⁹ MADUENO, Denise; BONASSA, Elvis Cesar; ALVES, Carlos Eduardo. ‘Contras’ se armam para dificultar votação. *Folha de São Paulo*, 29 set. 1994. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 21 nov. 2024.

²⁸⁰ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.669.

²⁸¹ UM DIA de cão no Congresso Nacional. *Jornal do Brasil*, 30 set. 1993. Disponível em: http://memoria.bn.gov.br/docreader/030015_11/123679. Acesso em 30 dez. 2024.

²⁸² Diário do Congresso Nacional (Seção I), 30 de setembro de 1993, p. 20.988.

²⁸³ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 30 de setembro de 1993, p. 20.989.

Diante do escalamento das manifestações, o presidente da Câmara dos Deputados se posicionou afirmando que “tomou as devidas providências, com a cautela necessária, com bom senso, com equilíbrio, com a responsabilidade de presidente de uma Instituição desta natureza”.²⁸⁴ A medida adotada foi a requisição de tropas da Polícia Militar do Distrito Federal para evacuar o prédio “do a quem doer”.²⁸⁵ A medida foi criticada pelo deputado José Dirceu (PT/SP), porque entendia que a entrada de policiais militares no Congresso Nacional abriria um precedente perigoso, e defendia uma saída dialogada.²⁸⁶

As agressões foram repudiadas por parlamentares de todos os espectros políticos. No entanto, alguns deputados contrários à revisão se dirigiram à manifestação, na tentativa de negociar uma retirada, mas sem sucesso. Em razão do tumulto que a ida de parlamentares às galerias gerou durante a sessão de 22 de setembro, Inocêncio foi firme “a Presidência vai mandar evacuar aquele pessoal, e, se Parlamentares estiverem lá, vão sair juntos. A ordem do presidente desta Casa não vai ser desrespeitada. Estou avisando: vão também sair juntos, porque a dignidade da Casa vai ser mantida”.²⁸⁷

Apesar de uma proposta conciliatória da Mesa para que os manifestantes se retirassem do corredor e acompanhassem a sessão de um dos auditórios da Câmara, houve resistência e Inocêncio deu a ordem de retirada. A segurança agiu com bastante violência, puxando-os pelos braços, pelas pernas, pelos cabelos, pelas roupas.²⁸⁸

Imagem 8



Imagem 9



Manifestantes retirados do corredor de acesso ao plenário pela segurança do Congresso Nacional.

Fonte: José Varella/Agência Estado.

Fonte: Josemar Gonçalves/Jornal do Brasil.

²⁸⁴ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 30 de setembro de 1993, p. 20.989.

²⁸⁵ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 30 de setembro de 1993, p. 21.012.

²⁸⁶ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 30 de setembro de 1993, p. 21.017.

²⁸⁷ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 30 de setembro de 1993, p. 21.016.

²⁸⁸ UM DIA de cão no Congresso Nacional. *Jornal do Brasil*, 30 set. 1993.

À tarde, logo após a evacuação dos manifestantes, iniciou-se a sessão do Congresso Nacional que votaria o início da revisão. Imediatamente, o presidente Huberto Lucena (PMDB/PB) se apressou em rebater críticas sobre a ausência de público: “Adoto essa atitude [o fechamento das galerias] com o maior constrangimento, nobre Deputado, porque ninguém é mais adepto do regime democrático do que eu. Entretanto, uma coisa é fazer obstrução e outra é tumultuar as sessões, com a solidariedade das galerias”.²⁸⁹

O senador Eduardo Suplicy (PT/SP) clamou por maior reflexão acerca do fechamento das galerias e da obra de instalação dos vidros, porque seria uma “decisão de extraordinária importância para a história do Parlamento brasileiro, que até hoje, por décadas, desde que começou a funcionar, sempre manteve as suas galerias abertas ao povo brasileiro, que assim pôde acompanhar de perto as discussões e decisões nacionais”. Ao fazê-lo, lembrou que a sessão solene de promulgação da Constituição de 1988 contou com as galerias cheias e com “vibração do povo brasileiro”.²⁹⁰

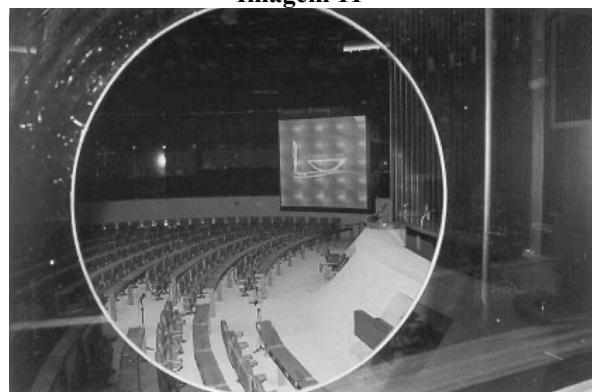
Imagem 10



Sessão solene de promulgação da Constituição Federal, com as galerias cheias.

Fonte: Arquivo da Câmara dos Deputados.

Imagem 11



Plenário da Câmara dos Deputados separado das galerias por uma barreira de vidro.

Por outro lado, o deputado Victor Faccioni (PPR/RS) relevou a ausência de público acompanhando os trabalhos do Congresso Nacional: “o povo está aqui neste plenário, porque aqui estamos como representantes da população eleitos pelo voto direito, secreto e universal”.²⁹¹ Nessa mesma linha foi o discurso do deputado Amaral Netto (PPR/RJ):

isso é demagogia [referindo-se às críticas ao fechamento e ao isolamento das galerias], é falta de conhecimento do que é povo. O que é povo? Sr. Presidente? O meu povo, o seu povo ou povo deles? Isso não é povo! [...] O Brasil tem 150 milhões de habitantes e 80 milhões de eleitores. O povo não é a galeria. Isso é um monstrego na vida do País! O povo somos nós, os Parlamentares. Enche as galerias quem tem mais

²⁸⁹ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.665.

²⁹⁰ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.667.

²⁹¹ Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.670.

caminhão e mais ônibus. E a isso chamam de povo. [...] Povo aqui somos nós, porque fomos escolhidos para representá-lo. [...]. Aqui galeria não é povo, galeria é baderna e é a vergonha nossa e do país.²⁹²

Como se vê, os deputados do PPR, para justificar o fechamento das galerias, invocaram em seus pronunciamentos o termo “povo”, afirmando que as galerias o não seriam, mas eles próprios – na condição de parlamentares. Esse discurso – lido conjuntamente às medidas adotadas pelo Parlamento nas sessões de 22 e de 30 de setembro de 1993 (fechamento das galerias e retirada violenta de manifestantes) – aponta para um desprezo em relação ao povo, o que permite falar em um Congresso “demofóbico”.

No ponto, nos lembra Chantal Mouffe de que o conceito de povo deve ser revisitado, porque “Nas sociedades nas quais reina o pluralismo e onde a existência de conflito e divisão já se tenham tornado legítimas, não é mais possível que se conceba o povo como se se tratasse de uma entidade unificada e homogênea dotada de uma única vontade geral”.²⁹³ Nessa linha, Friedrich Müller questionou “Quem é o povo?” e denunciou a ilegitimidade do uso icônico da expressão, que pode dar margem a usos retóricos perigosos, que em nada se relacionam com a democracia. Isto é, “criar o povo” nos moldes necessários para garantir a intangibilidade de críticas ou questionamentos ao sistema vigente, o que legitimaria o poder-violência estatal.²⁹⁴

Na verdade, a ideia de povo deve ser lida na intersecção da sempre muito produtiva tensão permanente entre constitucionalismo e democracia. Democracia sem constitucionalismo é totalitarismo e constitucionalismo sem democracia é autoritarismo. Um é a condição de possibilidade do outro.²⁹⁵ A partir do reconhecimento de que todos somos indivíduos livres e iguais, que se respeitam mutuamente sem diferenças, alinhando forma e matéria, procedimento e substância, chegamos à conclusão de que povo “é um fluxo comunicativo que envolve de forma permanente o diálogo com as gerações passadas e a responsabilidade para com as futuras”.²⁹⁶ Inclusive, em razão dessa projeção ao futuro, a estrutura aberta do sujeito constitucional é imprescindível, como revela Michel Rosenfeld, para que se possa dar curso a essa necessária articulação entre democracia e constitucionalismo.²⁹⁷

²⁹² Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993, p. 2.671.

²⁹³ MOUFFE, Chantal. Pensando a democracia moderna com e contra Carl Schmitt. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, jul.-dez. 1994, p. 87-107.

²⁹⁴ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998.

²⁹⁵ CHUEIRI, Vera Karam de. *Constituição radical: percursos de constitucionalismo e democracia*. Belo Horizonte: Arraes, 2024.

²⁹⁶ CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio a “Poder Constituinte e patriotismo constitucional”, de Marcelo Cattoni, Op. cit., p. 210. Cf. também MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?*, Op. cit.

²⁹⁷ ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

Feita essa digressão, o deputado Amaral Netto (PPR/RJ) estava certo e errado em seu pronunciamento. É verdade que povo não são as galerias. No entanto, povo tampouco são os parlamentares. “Povo é o resultado do processo de deliberação sobre quem somos e como vivemos”.²⁹⁸ As galerias do Congresso Nacional existem para lembrar aos deputados e senadores o contrário do afirmado pelo deputado Amaral Netto (PPR/RJ): que eles não são o povo, mas representantes do povo.

E essa constatação importa, porque a legitimidade da Constituição de 1988 não decorre de sua convocação nem da natureza não exclusiva da Constituinte – o que poderia, conforme algumas leituras, indicar uma continuidade entre as ordens constitucionais em vez de uma efetiva ruptura –, mas do seu processo de elaboração marcado por intensa participação popular. Segundo Ulysses Guimarães, entre 1º de fevereiro de 1987 e 27 de julho de 1988, cerca de cinco milhões e quatrocentas mil pessoas ingressaram livremente no Congresso Nacional.²⁹⁹ Houve um debate público sobre nós mesmos, com uma profundidade e amplitude que ainda permanecem únicas em nossa história institucional e constitucional.

Ao fim e ao cabo, a interdição do acesso às galerias e seu isolamento do plenário marca o início da revisão constitucional e indica que a lógica que regeria o processo seria oposta à que valeu durante Assembleia Constituinte de 1987-1988. De fato, o fechamento das galerias não impediu nem a publicidade dos trabalhos revisionais nem a pressão sobre os parlamentares. No entanto, a força simbólica desse afastamento da população sinaliza que o Congresso faria a revisão constitucional não apenas contra parte de seus membros, mas também de importantes forças da sociedade civil organizada, como a Igreja Católica, a Ordem dos Advogados do Brasil, a academia e parte do movimento sindical. Não seriam apenas os vidros que separariam o plenário das “galerias” durante a revisão.

Com efeito, tratou-se de uma intervenção arquitetônica para afastar o povo de seus representantes, o que viria a se repetir, em outros contextos, na história política brasileira. Outro exemplo dessa demofobia parlamentar ocorreu sob a gestão de Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA) na Presidência do Senado Federal, com a decisão de construir espelhos d’água cercando o prédio do Congresso Nacional, para “proteger um prédio público de manifestações agressivas e baderneiras”.³⁰⁰

²⁹⁸ CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio a “Poder Constituinte e patriotismo constitucional”, de Marcelo Cattoni, Op. cit., p. 209.

²⁹⁹ Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 28 de junho de 1988, p. 263.

³⁰⁰ FOSSO de ACM vira espelho d’água. *Folha de São Paulo*, 20 ago. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc20089803.htm>. Acesso em 31 dez. 2024.

Imagem 12



Manifestação pelo impeachment do presidente Fernando Collor, em 1992.

Imagem 13



Paisagismo a oeste do Palácio do Congresso, antes da construção dos espelhos d'água.

Fonte: Senado Federal

Os vidros instalados na galeria da Câmara dos Deputados só seriam retirados dez anos depois, em janeiro de 2004, durante a Presidência do deputado João Paulo Cunha (PT/SP): “Vamos correr o risco de muita mobilização nas galerias, mas a retirada dos vidros servirá como símbolo do reencontro da Câmara com o povo que quer acompanhar os trabalhos dos deputados”.³⁰¹ A medida foi bem recebida por José Genoíno, então presidente do PT, para quem “o barulho do povo faz bem”.³⁰²

No entanto, o “medo do povo” continuaria o presente, como deixou claro o senador Heráclito Fortes (PFL/PI). Em seu pronunciamento, criticou a retirada dos vidros que separavam as galerias do plenário e louvou a instalação do espelho d'água como um mecanismo de proteção da integridade física dos parlamentares:

Não há nenhuma virtude, não há nenhum sinal de reencontro com a democracia na retirada daqueles vidros de proteção. Pelo contrário, a colocação daqueles vidros, num ato de coragem do Deputado Inocêncio Oliveira, quando Presidente daquela Casa, permitiu que as votações ocorressem com mais tranquilidade [...] creio que a retirada dos vidros foi uma imprudência cometida pelo Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, orientado não sei por quem. [...] só espero, nobre Senador Antonio Carlos Magalhães, que, em nome do reencontro desta Casa com a liberdade, não se tome também a decisão de aterrar o espelho d'água colocado na sua administração e conhecido popularmente como “piscinão do ACM”, sob a alegação de que também é uma forma indireta de colocar o povo mais próximo desta Casa. [...] Não quero ser agourento nem fazer previsões sombrias, mas, para quem gosta da segunda [a bagunça], o cenário que se reconstrói é perfeito.³⁰³

³⁰¹ CÂMARA RETIRA painéis de vidro que separavam plenário das galerias. *Folha de São Paulo*, 6 jan. 2004.

³⁰² CÂMARA GANHA novos monitores e elevador. *Folha de São Paulo*, 8 jan. 2004.

³⁰³ Diário do Senado Federal, 20 de janeiro de 2004, p. 513.

2.4. (Des)centralização: o funcionamento dos trabalhos revisionais

Na sessão de 13 de outubro de 1993, a primeira de efetivos trabalhos revisionais, o presidente da Mesa do Congresso Nacional, Humberto Lucena (PMDB/PB) outorgou um conjunto de regras provisórias para regular a tramitação do projeto de resolução que disporia sobre as normas complementares específicas que disciplinariam a revisão constitucional, o Regimento Interno do Congresso Revisor. A medida frustrou os planos de obstrução da oposição, que pretendia se manifestar já nessa fase, porque as regras provisórias visavam a acelerar ao máximo a deliberação sobre o Regimento Interno,³⁰⁴ elaborado pelo deputado Nelson Jobim (PMDB/RS), que seria, “por consenso, o relator da revisão constitucional”.³⁰⁵ No entanto, pendiam de decisão duas questões de ordem referentes à condução dos trabalhos unicamerais.

A primeira, suscitada pelo deputado José Genoíno (PT/SP), no sentido de ser necessária a eleição de órgão diretor específico para os trabalhos revisionais. Isso porque o Congresso Nacional não seria uma instância autônoma do Poder Legislativo, mas sim a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que, eventualmente, se reuniriam em “sessões conjuntas”, em razão do bicameralismo adotado pela Constituição de 1988. Com efeito, o Congresso Nacional seria apenas um local: o lugar de reunião das duas câmaras legislativas. A partir desse raciocínio, a Assembleia Revisional – a exemplo de como foi a Assembleia Nacional Constituinte, também composta pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunidos em sessão unicameral – dependeria de uma Mesa autônoma, distinta da do Congresso Nacional, porque não há unicameralidade na ordem constitucional brasileira.³⁰⁶

A segunda, formulada pelo senador Eduardo Suplicy (PT/SP) também questionando o procedimento unicameral. De acordo com Suplicy, a unicameralidade feriria o princípio federativo – cláusula pétrea da Constituição de 1988 (art. 60, § 4º, I) –, porque fragilizaria a

³⁰⁴ Em suma, de acordo com o procedimento, (1) o projeto de resolução seria votado em turno único. (2) A discussão seria aberta a partir da sessão subsequente à sua ciência, (3) com prazo de cinco dias para apresentação de emendas, por qualquer congressista. (4) Cada parlamentar poderia falar por até cinco minutos e (5) a discussão se encerraria após a fala do último orador inscrito, ou a requerimento, de um décimo dos parlamentares ou de líderes que representassem esse número, após o pronunciamento de, no mínimo, seis congressistas. Em seguida, (6) o parecer do relator sobre o projeto e as emendas deveria ser concluído em até quarenta e oito horas. Após a leitura do parecer, (7) haveria vinte e quatro horas para apresentação de requerimento de destaque, subscrito por um décimo dos congressistas ou de líderes que representassem esse número. Encerrado o prazo para destaques, seria convocada sessão para votação da matéria. (12) Os destaques, a requerimento de um décimo dos congressistas ou de líderes que representassem esse número, e (13) as emendas seriam votados em globo. (19) Concluída a votação, o relator teria quarenta e oito horas para oferecer a redação final, que seria dispensada no caso de aprovação sem emendas ou de aprovação integral do substitutivo. O procedimento, todavia, não seria seguido à risca. Em razão principalmente das dificuldades de alcançar quórum, alguns dos prazos foram estendidos a pedido das lideranças. Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 14 de outubro de 1993, p. 20.

³⁰⁵ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 14 de outubro de 1993, p. 32.

³⁰⁶ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 14 de outubro de 1993, p. 13-14.

representação dos Estados e do Distrito Federal. Provocou Lucena questionando-o se, “na condição de presidente do Congresso Nacional, mas também na de presidente do Senado Federal, defender[ia], alto e bom som, o Senado Federal”, já que “os Srs. Senadores não deveriam ser diluídos numa sessão unicameral, em que fossem simplesmente adicionados aos 503 Srs. Deputados”.³⁰⁷

Ambas foram rejeitadas, e tanto Genoíno³⁰⁸ quanto Suplicy³⁰⁹ recorreram das decisões da Presidência, com seus recursos sendo encaminhados, de ofício, à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Quanto ao órgão competente para conduzir os trabalhos revisionais, Lucena afirmou que o Congresso Revisor não seria “outra entidade, como ocorria ao tempo da Assembleia Nacional Constituinte, quando, além desta, subsistiam, funcionando normalmente, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional”. Dessa forma, não haveria eleição a ser convocada, porque o presidente do Senado e os demais membros da Mesa do Congresso Nacional conduziriam os trabalhos.

Ocorre que, por mais que o art. 3º do ADCT seja expresso ao dizer que a revisão será realizada “pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”, o “Congresso Nacional” e o “Congresso Revisor”, juridicamente, seriam Casas Legislativas distintas. A remissão que o texto constitucional faz ao “Congresso Nacional” é apenas um referencial funcional e temporal, isto é, seriam revisores aqueles congressistas – deputados e senadores – que exercessem mandato na legislatura em que fosse instaurada a revisão, no caso a de 1991-1995.³¹⁰

Com efeito, à semelhança do que ocorreu durante a Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988, à época da revisão constitucional, funcionariam ao mesmo tempo a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Congresso Nacional e o Congresso Revisor – cada um exercendo as competências e poderes que lhe são próprios –, sem se confundirem, porque “não se trata apenas da questão de deliberação promíscua das duas casas do Congresso”.³¹¹

Quanto à violação ao princípio do federalismo, Lucena entendeu que o Senado Federal estaria “plenamente reconhecido em sua especificidade institucional”, porque todas as matérias em tramitação em cada uma das Casas, bem como aquelas que tramitariam conjuntamente,

³⁰⁷ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 14 de outubro de 1993, p. 17.

³⁰⁸ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 14 de outubro de 1993, p. 15-16.

³⁰⁹ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 21 de outubro de 1993, p. 77.

³¹⁰ TEMER, Michel. Revisão constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 120, p. 107-109, out./dez. 1993.

³¹¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. A revisão constitucional e a cidadania, Op. cit., p. 22-23.

continuariam regidas pelo art. 59 da Constituição, com exceção do processo de Revisão Constitucional, por expresse mandamento do art. 3º do ADCT. Por isso, durante o funcionamento do Congresso Nacional para a finalidade específica da revisão constitucional, deveria prevalecer a unicameralidade.³¹²

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação do Senado Federal se manifestou pelo provimento do recurso interposto pelo senador Eduardo Suplicy (PT/SP).³¹³ O relator, senador Wilson Martins (PMDB/MS), inicialmente, resgatou o histórico do art. 3º do ADCT e invocou vícios formais em sua tramitação durante a Constituinte.³¹⁴ Ao fazê-lo, criticou a atuação confessa³¹⁵ de Nelson Jobim enquanto constituinte de acrescentar, unilateralmente, a polêmica expressão “em sessão unicameral” ao dispositivo quando das negociações ainda na Assembleia Nacional Constituinte.

Resgatando o discurso do senador Josaphat Marinho (PFL/BA),³¹⁶ o parecer trabalha com a tese de Otto Bachof de que uma alteração da Constituição que contraria declaração de imodificabilidade inserida em seu texto configuraria uma “norma constitucional inconstitucional”.³¹⁷ O problema, portanto, seria que o procedimento de alteração da Constituição de forma unicameral violaria o princípio federativo, uma cláusula pétrea – e, portanto, imodificável.

A conclusão foi de que a expressão “unicameral” do art. 3º do ADCT deveria ser entendida como “sessão conjunta”, de modo que “durante o processo revisional, o Senado Federal atuará como Câmara autônoma, tal como o faz na discussão e votação de reforma constitucional, por via de Emenda”. O Parecer nº 2, de 1993-RCF, no entanto, foi rejeitado pelo

³¹² Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 21 de outubro de 1993, p. 75-76.

³¹³ Parecer nº 2, de 1993-RCF. Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 4 de novembro de 1993, p. 391-395.

³¹⁴ Confira a nota de rodapé nº 51.

³¹⁵ Durante sua palestra no Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito, promovido pela Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em junho de 1992, Jobim confessou sua autoria da expressão e explicitou a razão: “Na última parte do art. 3º do ADCT, os senhores verificam que há uma vírgula, e, em seguida, em sessão unicameral. O texto terminava em “Congresso Nacional”. E esse “em sessão unicameral” foi acrescentado por mim quando caminhávamos para o plenário para votar o texto, após o acordo de lideranças. Sentíamos a necessidade de revisar as funções do Senado, e, portanto, não podíamos admitir a votação de uma revisão constitucional no bojo do Congresso Nacional; porque não é o Congresso quem vai fazer a revisão, quem vai fazer a revisão são os membros do Congresso Nacional, reunidos em sessão unicameral. E, com isso, caem por terra todas as regras do Regimento Comum, principalmente o voto separado da Câmara, e o voto separado do Senado. [...] Acrescentamos essa expressão ‘em sessão unicameral’ com a concordância dos senadores, que não estavam se dando conta; porque um dos temas mais graves que nós vamos enfrentar na revisão constitucional chama-se o pacto federal” (JOBIM, Nelson. *Revisão constitucional e plebiscito*, Op. cit., p. 173).

³¹⁶ Diário do Congresso Nacional (Seção II), 6 de outubro de 1993, p. 9.497-9.503.

³¹⁷ BACHOF, Otto. *Normas constitucionais inconstitucionais?* Coimbra: Almedina, 2007. No ponto, cabe ressaltar que, entre nós, o Supremo Tribunal Federal rechaça a tese de controle de constitucionalidade de normas originárias da Constituição. Nesse sentido, cf. o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815/RS.

plenário do Congresso Nacional – em votação unicameral, na sessão de 17 de novembro de 1993³¹⁸ –, por 275 votos contra 27, com 5 abstenções.³¹⁹ O recurso do deputado José Genoíno (PT/SP) nunca chegaria a ser apreciado.³²⁰

O projeto de regimento interno só seria votado na sessão de 10 de novembro de 1993³²¹ – mais de um mês após o início da revisão constitucional. A minuta foi duramente criticada pelas minorias parlamentares, porque os quóruns previstos estavam todos fixados em 117 congressistas, inclusive para procedimentos básicos como pedidos de destaque ou de verificação nominal de votação.³²² Tratou-se de uma manobra para inviabilizar a obstrução por parte dos partidos contrários à revisão. O deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP) publicou artigo denunciando a artimanha regimental:

Aprovado o início da Revisão, os revisionistas apresentam seu projeto de regimento interno para os trabalhos. E surge da pena do deputado Nelson Jobim uma pérola de regimento fascista, autoritário e centralizador, capaz de fazer inveja aos juristas do Terceiro Reich. Pela proposta de Regimento as minorias são praticamente excluídas do processo de decisão. Para se ter uma ideia do que isso representa, basta dizer que, juntos, PT, PDT, e PCdoB não somam votos exigidos – 117 – para pedir uma singela verificação nominal de votação.³²³

Seguindo a estratégia obstrucionista, os partidos contrários apresentaram diversas emendas ao projeto. O deputado Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) sozinho apresentou mais de quinhentas emendas. Dezenas alteravam o horário do início dos trabalhos, com cinco minutos de diferença. Por exemplo, uma emenda previa a abertura da sessão às 14h05, a seguinte 14h10, e assim por diante. A lógica também foi adotada para o término das reuniões (18h, 18h05 etc.).³²⁴ Nessa mesma linha, centenas modificavam o quórum necessário para abertura da sessão, variando-o de um em um – *i.e.*, uma previa 301 parlamentares, a outra 302, e assim sucessivamente.³²⁵ Parte delas propunha a alteração da data de encerramento dos trabalhos, variando entre dias seguidos.³²⁶ Ao final, foram apresentadas mais de duas mil emendas.³²⁷

³¹⁸ Não houve quórum para apreciação da matéria nas sessões convocadas nos dias 3, 9 e 10 de novembro de 1993.

³¹⁹ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 18 de novembro de 1993, p. 515-527.

³²⁰ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 11 de novembro de 1993, p. 432.

³²¹ Embora tenham sido convocadas sessões para os dias 3 e 9 de novembro de 1993, não houve quórum para sua realização.

³²² Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 14 de outubro de 1993, p. 33-37.

³²³ REBELO, Aldo. Revisão constitucional: impasse em câmera lenta. *Princípios*, n. 31, nov. 1993/jan. 1994, p. 5. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/revistas/principios/pdf/031.pdf>. Acesso em 2 jan. 2025.

³²⁴ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 27 de outubro de 1993, p. 128-138.

³²⁵ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 27 de outubro de 1993, p. 139-170.

³²⁶ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 27 de outubro de 1993, p. 179-185.

³²⁷ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 27 de outubro de 1993, p. 126-381.

Durante o encaminhamento da votação, houve protestos dos partidos contrários no sentido de que as denúncias a serem apuradas pela “CPI dos Anões do Orçamento”³²⁸ não seriam compatíveis com a tomada de decisões inerentes a uma revisão constitucional, a exemplo do deputado Haroldo Lima (PCdoB/BA):

Não temos condições de dar continuidade ao nosso trabalho antes de resolver essa questão, já que 23 dos nossos Pares, e dos mais destacados deles estão ou não – e esperamos que não estejam – envolvidos nessa denúncia. Mas antes que isso se esclareça de forma cabal, não podemos ser enganados e nos enganar a nós mesmos, acreditando que não tem nada a ver uma coisa com a outra. Tem, sim! E não queremos participar dessa enganação de que esta Casa está com a sua condição absolutamente intacta para examinar esse projeto e de fazer a revisão. Não está.³²⁹

As denúncias repercutiram, inclusive, na relatoria do projeto de regimento. O então relator, deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS), pressionado, renunciou ao cargo e foi substituído, de última hora, pelo deputado José Luiz Clerot (PMDB/PB),³³⁰ que se declarou apto a exercer o ofício.³³¹ Na prática, adotou integralmente o relatório e o substitutivo elaborados por Pinheiro. Com uma “folga”³³² de apenas quatorze votos, o substitutivo foi aprovado por 307 votos favoráveis, contra quatro votos contrários e duas abstenções.³³³

Os 714 destaques apresentados ao parecer do relator seriam apreciados na sessão de 17 de novembro de 1993. O novo relator, sem dedicar muita atenção, recomendou a aprovação de uma emenda e de quatorze subemendas destacadas.³³⁴ Contudo, no ponto, havia um potencial problema prático aos parlamentares favoráveis ao processo de revisão: a discussão dos destaques – mesmo daqueles com parecer favorável do relator – abriria margem para nova obstrução dos trabalhos por parte da oposição, o que atrapalharia a pressa da agenda revisional. Nesse contexto, foi aprovado requerimento de votação em globo de todos os destaques, que foram rejeitados integralmente.³³⁵ Com isso, foi mantido inalterado o substitutivo apresentado

³²⁸ A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito foi instaurada em 19 de outubro de 1993 (Diário do Congresso Nacional, 20 de outubro 1993, p. 3.208-3.229). Parlamentares foram acusados de direcionar verbas orçamentárias para entidades filantrópicas de fachada que devolviam o dinheiro aos próprios parlamentares. As denúncias atingiam lideranças dos partidos favoráveis ao processo de revisão constitucional, como os deputados Genebaldo Correia (PMDB/BA) e Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) – à época relator do projeto de regimento da revisão constitucional – e o senador Humberto Lucena (PMDB/PB) – presidente do Senado Federal. Ao final, seis deputados seriam cassados (dentre eles, Ibsen Pinheiro), outros quatro renunciariam (como Genebaldo Correia).

³²⁹ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 27 de outubro de 1993, p. 386.

³³⁰ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 11 de novembro de 1993, p. 410.

³³¹ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 11 de novembro de 1993, p. 411.

³³² No universo de 584 deputados e senadores, a maioria absoluta era atingida com voto de 293 congressistas.

³³³ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 11 de novembro de 1993, p. 424.

³³⁴ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 18 de novembro de 1993, p. 527.

³³⁵ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 18 de novembro de 1993, p. 534.

por Ibsen Pinheiro, embora assinado por José Luiz Clerot, e foi aprovado o Regimento Interno da Revisão Constitucional.³³⁶

Novamente, os partidos contrários à revisão acionaram o Supremo Tribunal Federal a fim de impedir os trabalhos, dessa vez, impugnando o regimento (Resolução nº 1, de 1993-RCF), por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 981/PR, proposta pelo Governador do Paraná; nº 983/DF, ajuizada pelo PSB e pelo PSTU; e nº 984/DF, de autoria do PT, do PDT e do PCdoB; todas de relatoria do ministro Néri da Silveira. Eram dois os vícios de inconstitucionalidade invocados: ou a revisão não poderia ocorrer, porque estaria vinculada ao resultado do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo; ou as votações unicamerais violariam a cláusula pétrea do princípio do federalismo, por enfraquecer o sistema de representação dos Estados e do Distrito Federal.

O primeiro processo a ser julgado pelo plenário, em 17 de dezembro de 1993, foi a ADI 981/PR.³³⁷ Embora o relator tenha reconhecido a necessidade de “exame de maior profundidade sobre a ‘deliberação unicameral’, sem previsão [...] de deliberação separada da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, o pedido liminar foi negado, porque entendeu não haver perigo de dano, porque as emendas de revisão, caso violassem o art. 60, § 4º, da Constituição Federal, poderiam ser objeto de controle de constitucionalidade após sua promulgação. A maioria do Tribunal acompanhou o voto do relator.

Ficou vencido apenas o ministro Marco Aurélio, que concedia a medida cautelar. Em seu voto, afirmou que não conseguia separar as regras da realização do plebiscito e da revisão, de sorte que “a razão de ser da revisão não veio à balha, já que, mediante o plebiscito, houve a manutenção do *status quo*”. Paralelamente, o perigo na demora estaria presente diante da própria movimentação legislativa em torno dos trabalhos revisionais. Destacou, ainda, que o julgamento do mérito seria uma oportunidade para o Supremo Tribunal Federal “decidir sobre o real alcance” do art. 3º do ADCT e votou por suspender a vigência do regimento interno.

O ministro Sepúlveda Pertence se sensibilizou com os pedidos, manifestando simpatia por ambas as teses – tanto da vinculação da revisão ao resultado do plebiscito quanto da violação ao princípio do federalismo. Todavia, reconheceu que esse elo entre o art. 2º e o art. 3º do ADCT era “uma tese radical [...] quase fatalmente destinada à derrota” e que a sustação

³³⁶ Resolução nº 1, de 1993-RCF, Diário dos Trabalhos Revisionais, 19 de novembro de 1993. Vale destacar que a versão aprovada do regimento, diferentemente do projeto de autoria do deputado Nelson Jobim (PMDB/RS), passou a exigir o apoio de apenas cinquenta e nove congressistas, tanto para a verificação de votação como para a apresentação de requerimento de destaque.

³³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 981/PR, relator ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgada em 17 dez. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346733>. Acesso em 2 jan. 2025.

dos trabalhos revisionais seria uma medida de “extrema gravidade institucional”. “Só por isso”, acompanhou o relator, indeferindo o pedido liminar.

Por sua vez, a ADI 983/DF e a ADI 984/DF foram distribuídas inicialmente ao ministro Sepúlveda Pertence, que, embora tenha reconhecido a prevenção do ministro Néri da Silveira e determinado a redistribuição, por estar no exercício da Presidência do Tribunal durante o recesso, apreciou os pedidos liminares formulados e os indeferiu, com base no julgamento colegiado da cautelar na ADI 981/PR. Em 10 de março de 1994, o Tribunal, unanimemente, referendou a decisão. Na ocasião, o ministro relator, Néri da Silveira, consignou que: “a esta altura, em pleno curso do processo revisional da Constituição de 1988, com base na Resolução nº 1/1993, não há sentido discutir-se a suspensão do diploma em foco”.^{338_339}

Se, conforme entendeu o ministro relator, não havia sentido em suspender os trabalhos revisionais em março de 1994 – enquanto ainda estavam em curso –, menos sentido ainda teria em suspendê-los ou mesmo declarar a inconstitucionalidade do regimento interno depois de concluída a revisão constitucional. Foi isso o que aconteceu. O Supremo Tribunal Federal, talvez por opção política, não chegaria a apreciar o mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade durante a realização do processo revisional, e foram julgadas prejudicadas monocraticamente, por perda superveniente do objeto, no início dos anos 2000.³⁴⁰

De acordo com o regimento, não mais questionado judicialmente depois do pronunciamento cautelar da Suprema Corte, os trabalhos revisionais estavam organizados da seguinte maneira: haveria vinte e cinco dias para a discussão preliminar da matéria (art. 3º); as propostas revisionais deveriam ser apresentadas nos primeiros quinze dias de discussão (art. 4º), com mais cinco dias para apresentação de emendas às propostas recebidas (art. 6º). Encerrado o prazo de discussão preliminar, as emendas seriam reunidas e organizadas em grupos temáticos, conforme a matéria constitucional tratada, e distribuídas ao relator para elaborar pareceres (art. 7º), os quais seriam submetidos ao plenário (art. 9º), dependendo de aprovação por maioria simples dos congressistas (art. 15).

³³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 983/DF, relator ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgada em 10 mar. 1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346735>. Acesso em 2 jan. 2025.

³³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 984/DF, relator ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgada em 10 mar. 1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346736>. Acesso em 2 jan. 2025.

³⁴⁰ As Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 983/DF e nº 984/DF foram julgadas prejudicadas, respectivamente, em 31 e 30 de outubro de 2001, por decisão do ministro Néri da Silveira. Na mesma linha, foi a decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 981/PR proferida pelo ministro Gilmar Mendes em 9 de setembro de 2002.

A partir dessa dinâmica, percebe-se que o Regimento da Revisão Constitucional tinha duas diferenças fundamentais quando comparado com o Regimento da Assembleia Nacional Constituinte, ambas relacionadas com a centralização na figura do relator, praticamente excluindo os parlamentares e a população do processo.

A primeira se dava quanto à iniciativa e à participação popular no processo. No ponto, é pertinente a crítica de Menelick de Carvalho Netto, para quem os trabalhos de revisão deveriam “observar nesta tarefa o limite implícito da fixação de procedimento, que, tal como o que gerou a Constituição, envolva ampla participação popular direta e no qual se verifique, no mínimo, o mesmo nível de participação e publicidade”.³⁴¹

Afinal, não eram apenas os constituintes os interessados no funcionamento da Assembleia, mas também “os constituintes dos constituintes”.³⁴² Com efeito, a Constituinte foi uma conquista da sociedade, que buscou não apenas vigiar, como também participar desse processo – e encontrou amparo no regimento do processo constituinte, que disponibilizava canais de participação direta e indireta da sociedade civil organizada, aprofundando e publicizando os debates. Aliás, foi exatamente esse processo constituinte democratizador³⁴³ que conferiu à Assembleia Nacional Constituinte a legitimidade necessária para inaugurar a nova (e também legítima) ordem constitucional, em verdadeira manifestação do poder constituinte originário.³⁴⁴

Ocorre que nem o regimento nem o próprio decorrer da revisão constitucional seguiram essa linha. Na revisão, a “proposta revisional popular” dependia da subscrição por quinze mil ou mais eleitores, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas legalmente constituídas (art. 4º, § 5º). De início, a previsão parece mais acessível do que a da Constituinte – que exigia o mínimo de trinta mil assinaturas (art. 24 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte). No entanto, o detalhe crucial que aponta para a indisponibilidade da revisão à população era o prazo previsto para apresentação de emendas – em 1987 o período era de trinta dias; em 1993, era de quinze. Daí a discrepância entre o número de proposições

³⁴¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. A revisão constitucional e a cidadania, Op. cit., p. 24.

³⁴² “Canais de participação direta e indireta da sociedade civil organizada terminaram encontrando significativa acolhida no regimento revisto do processo constituinte; o despertar do interesse de todos alimentou e fomentou o aprofundamento dos debates, acompanhados por todo o país todas as noites através da televisão”. (CARVALHO NETTO, Menelick de. As lições da revisão, Op. cit., p. 214).

³⁴³ Cf. PISARELLO, Gerardo. *Procesos constituyentes*: Caminos para la ruptura democrática. Madrid: Trotta, 2014 e meu trabalho de conclusão de curso, no qual, trabalhando com o conceito de Pisarello, caracterizo o processo constituinte brasileiro de 1987-1988 como um processo constituinte democratizador (ORSI ROSSI PEREIRA, Lucas. *Aspectos do movimento desconstituinte no Brasil*: a liberação da terceirização da atividade-fim como prática desconstituinte. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/31937>. Acesso em 2 jan. 2025).

³⁴⁴ CARVALHO NETTO, Menelick de. As lições da revisão, Op. cit., p. 214.

populares desses dois momentos: enquanto na Constituinte, foram recebidas cento e vinte e duas emendas populares; na revisão, foram apenas dezesseis.³⁴⁵

Além disso, não havia, como fora na Constituinte, previsão de que um dos signatários da proposta popular fizesse sua defesa perante o Congresso Nacional (art. 24, VI, do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte) nem a possibilidade de realização de audiências públicas (art. 14 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte), as quais foram fundamentais para o incremento dos debates constituintes:

Talvez o mais rico momento da Constituinte tenha sido o das audiências. O Brasil apresentou-se nu e real, com problemas e sonhos, tensões e divergências. Centrais sindicais, lideranças empresariais, movimentos os mais diversos, especialistas e membros do governo depunham, a convite ou por iniciativa própria.³⁴⁶

A segunda diferença entre a revisão e a Constituinte se dava na organização de seus trabalhos. O Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte a descentralizava, dividindo-a em oito comissões temáticas, cada uma segmentada mais em três subcomissões, garantindo a participação de todos os constituintes nas várias fases do processo, tanto na elaboração do texto quanto em sua sistematização e votação. Essa fragmentação do processo constituinte – ao lado da ampla participação de grupos sociais – foi fundamental para explicar o paradoxo de que uma das legislaturas mais conservadoras já eleitas (que contava inclusive com a participação de senadores eleitos em 1982) tenha “elaborado” a Constituição mais progressista de nossa história.³⁴⁷

Isso porque, sem adotar qualquer anteprojeto como base, o texto constitucional foi construído gradualmente, orientado por um anseio em reescrever a história. Embora constituintes conservadores ocupassem cargos na Comissão de Sistematização, o texto que ali chegou para ser filtrado já continha diversas previsões progressistas, incluídas em razão do perfil mais à esquerda dos relatores das subcomissões³⁴⁸ e da ampla participação popular, que

³⁴⁵ A consulta às propostas revisionais populares pode ser realizada na pesquisa nas Bases Históricas de Legislação, disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>. Acesso em 2 jan. 2025. Para tanto, deve-se selecionar a base “REVI – Revisão Constitucional de 1993” e inserir o argumento “autor: proposta popular”.

³⁴⁶ COELHO, João Gilberto Lucas A participação popular na Constituinte. *Revista de Cultura Vozes*, v. 82, n. 2, 1988, p. 16-17.

³⁴⁷ PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria*, v. 13, n. 26, 2011, p. 165. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1379>. Acesso em: 2 jan. 2025.

³⁴⁸ É que ao líder da maior bancada da Constituinte, caberia a indicação dos cargos de relatores e de presidentes das comissões e subcomissões. A prerrogativa coube a Mário Covas (PMDB/SP), que ganhara a disputa para a liderança do PMDB e “privilegiou a indicação de relatores progressistas, influenciando para que os relatórios apresentados estivessem à esquerda do plenário, majoritariamente conservador. Seis dos oito relatores peemedebistas indicados eram progressistas [...]. Os outros dois [...] eram considerados de centro. A centro-esquerda e a esquerda ficaram com doze das vinte e quatro relatorias de subcomissões, a centro-direita e a direita ficaram com apenas seis e o centro também com seis. A relatoria da comissão de sistematização, a mais importante,

sugeria e reivindicava propostas durante a fase de trabalho das subcomissões e pressionavam a votação nas comissões e no plenário. Tudo isso tornava o processo mais democrático e dinâmico e menos controlável.

Ao invés, durante a revisão constitucional, não haveria o funcionamento de nenhuma comissão temática, apesar das demandas parlamentares. Na prática, o trabalho desempenhado pela Comissão de Sistematização em 1987 seria realizado isoladamente pelo relator e seus adjuntos, por meio da elaboração de relatórios temáticos, já que também poderiam oferecer subemendas (art. 6º, § 2º). Com efeito, se na Constituinte houve uma descentralização, na revisão constitucional havia uma centralização excessiva, que foi criticada por parlamentares de todos os espectros – tanto dos contrários quanto dos favoráveis à revisão:

A Revisão passou a marchar em terreno minado. O Regimento Interno proposto por Nelson Jobim para alijar os contras e impedir a obstrução cumpriu o papel exatamente inverso no pretendido, pois afastou o conjunto dos parlamentares, inclusive dos partidos revisionistas, de qualquer interferência no processo de discussão, negociação e deliberação sobre as emendas de Revisão. Os contras exploraram magistralmente o episódio. Do plenário do Congresso ergueram-se as vozes dos insatisfeitos, e o relator passou a ser criticado de tal forma que seu prestígio e legitimidade foram postos em questão.³⁴⁹

O presidente da Câmara, Inocêncio Oliveira (PFL/PE), criticou publicamente Jobim, porque seria um relator “muito centralizador. Ele tem mais poder do que quinhentos deputados, porque pode apresentar em plenário, no momento da votação, emendas que podem tudo”.³⁵⁰ Apesar disso, os partidos que apoiavam a revisão não recuaram diante das críticas.

Ou seja, regimentalmente, haveria um déficit popular durante a revisão constitucional, potencializado pelo fechamento das galerias ao público. Além disso, a centralização dos trabalhos na figura do relator esvaziava as funções dos parlamentares – sobretudo da minoria contrária à revisão. Por essas razões, o regimento interno da revisão constitucional questionava o significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, o que poderia ser um prelúdio de práticas desdemocratizadoras durante o processo revisional, que poderiam ter vingado, se não fosse o verdadeiro fracasso da revisão, conforme se verá a seguir.

por harmonizar e reelaborar as contribuições das comissões temáticas, coube a Bernardo Cabral (PMDB/AM), de centro-esquerda, mas ligado ao governo e aos militares” (CERQUEIRA NETO, José Nunes de. *A inércia da tradição*, Op. cit., p. 117).

³⁴⁹ REBELO, Aldo. Revisão constitucional: por que parou? *Princípios*, n. 33, mai.-jul./1994, p. 11.. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/revistas/principios/pdf/033.pdf>. Acesso em 2 jan. 2025.

³⁵⁰ VAZ, Lucio; SOUZA, Gubemberg. Inocêncio tenta reduzir poder de Jobim, mas não obtém apoio. *Folha de São Paulo*, 17 mar. 1994. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 2 jan. 2025.

CAPÍTULO III – ECOS: A REVISÃO CONSTITUCIONAL E O SIGNIFICADO DA CONSTITUINTE

“o único fato concreto que este Congresso Revisor acabou propiciando foram os vidros que hoje cobrem o plenário desta Casa”.

Deputado Federal José Fortunati (PT/RS)³⁵¹

“Como nos ensina Marx, os eventos históricos se dão como tragédia, mas se repetem como farsa. Com as tragédias, podemos e devemos aprender; com as farsas apenas nos iludir”.

Menelick de Carvalho Netto e Cristiano Paixão³⁵²

O art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias previa a realização de uma revisão constitucional, após cinco anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, com procedimento especial e mais flexível – em sessão unicameral do Congresso Nacional, as propostas seriam aprovadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros. Os trabalhos revisionais foram conduzidos entre 1993 e 1994 e, com sua conclusão, o comando do dispositivo se exauriu. No entanto, não se pode dizer o mesmo da pretensão revisional.

Em primeiro lugar, trabalho com o último “estrondo” da revisão: o Parecer nº 49 da relatoria. Na última sessão de trabalhos revisionais, ao tratar do procedimento de mudanças na Constituição, Nelson Jobim (PMDB/RS) apresentou substitutivo que pretendia institucionalizar no texto constitucional mecanismos para sua própria superação. Com um sofisticado recurso à doutrina e ao direito comparado, propôs a possibilidade de se reformar total ou parcialmente a Constituição, inclusive alterando ou suprimindo cláusulas pétreas, desde que referendadas pelo “titular do poder constituinte originário”: o povo. A emenda, contudo, não iria para frente. A exemplo do que ocorreu durante grande parte da revisão constitucional, não havia quórum para sua aprovação. Sem embargo, esse estrondo ainda ecoaria em nossa história constitucional.

Em segundo lugar, apresento os ecos da revisão constitucional que identifiquei. O fracasso dos trabalhos revisionais não foi digerido bem por setores revisionais, que encontraram uma alternativa: a alteração do procedimento especial de reforma à Constituição. Foram

³⁵¹ Pronunciamento do deputado federal José Fortunati (PT/RS) em 31 de maio de 1994, último dia dos trabalhos de Revisão (Diário dos Trabalhos Revisionais, 1º de junho de 1994, p. 4.692).

³⁵² CARVALHO NETTO; Menelick de; PAIXÃO, Cristiano. Entre permanência e mudança, Op. cit., p. 103.

apresentadas diversas Propostas de Emenda à Constituição com esse propósito, seja resgatando o procedimento de reforma da Constituição autoritária de 1967/1969, seja propondo a realização de novas revisões constitucionais.

Dentre essas propostas, destaco a de nº 554/1997 e a de nº 157/2003 –, que recorrem às mesmas justificativas e mecanismos presentes no parecer não apreciado de Jobim. Suas premissas são de que o rito do art. 60 é muito custoso politicamente por exigir três quintos dos votos em cada Casa legislativa, em dois turnos. Por isso, uma nova revisão constitucional seria a única saída viável para a governabilidade do país – como se a constituição fosse um instrumento de governo, adaptável conforme interesses ocasionais.

3.1. Crônica de uma morte anunciada: o fracasso da revisão constitucional e seu último estrondo

A revisão constitucional foi marcada por uma desmobilização dos parlamentares favoráveis ao processo, por diversos fatores, o que repercutiu na ausência de quórum e impedia a realização de sessões. Foram vinte e duas sessões sem quórum suficiente. Por exemplo, entre 14 e 26 de outubro de 1993 houve oito tentativas de reunir o Congresso revisor, mas em nenhuma delas foi alcançado o número mínimo de deliberação. Do dia 9 ao dia 22 de fevereiro de 1994, não houve quórum em nenhuma das cinco tentativas de reunir o Congresso Revisor. Da mesma forma, em maio de 1994, várias sessões foram comprometidas. Essa falta de presença dos parlamentos foi criticada pelo deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL/BA):

Hoje, Sr. Presidente, frustrados, sem votar, sem deliberar, encontramos-nos num impasse. Não culpo, Sr. Presidente, os que são contrários à Revisão e que fazem, democraticamente, obstrução. Não os culpo. Estão exercendo o seu papel no Parlamento. A culpa, efetivamente, Sr. Presidente, é daqueles que não comparecem, que não dão quórum, que não estão preocupados com o futuro Governo desta Nação, que, certamente – seja ele qual for –, terá as maiores dificuldades para a aplicação de um programa.³⁵³

Tudo isso contribuiu para não haver “clima” para a revisão, o que facilitou o trabalho dos partidos contrários à iniciativa, que, embora numericamente inferiores e apesar dos óbices regimentais, tiveram relativo sucesso em sua estratégia de obstrução, conforme reconhecido pelo presidente da Mesa do Congresso Nacional em seu discurso de encerramento dos trabalhos:

Houve a obstrução aguerrida que promoveram o PT, o PDT, o PSB e o PCdoB, a que depois se juntaram o PTB e o PL; na verdade, usando de todas as prerrogativas que lhes cabiam pelo Regimento, esses partidos conseguiram realmente que a revisão fosse feita de maneira muito lenta, porque as suas intervenções eram freqüentes, no plenário. Não sei, Sr^{as} e Srs. Congressistas, qual foi a maior obstrução, a que mais

³⁵³ Diário dos Trabalhos Revisionais, 15 de abril de 1994, p. 2.938.

prejudicou a revisão constitucional, se da minoria ou a da maioria, que tinha o dever de estar aqui e não estava. Temos que fazer este registro por uma questão de responsabilidade do Congresso Nacional perante a História: houve a obstrução da minoria, mas houve também a obstrução da maioria.³⁵⁴

A obstrução por parte do PTB e do PL, a que Lucena se refere, embora os partidos fossem favoráveis à revisão constitucional, se deu em retaliação à postura centralizadora do relator na condução dos trabalhos, que resistia em negociar e em descentralizar os trabalhos. O PTB, por exemplo, exigia a formação de comissões temáticas, com relatores e sub-relatores, porque “o atual regimento privilegia a participação do relator e marginaliza a participação dos deputados”.³⁵⁵ O PL, por sua vez, se retirou do processo revisional, em obstrução, até que entrassem em discussão os temas da Ordem Econômica.³⁵⁶

Em segundo lugar, conforme previu o PSDB ainda nas negociações iniciais do processo revisional – com sua pretensão de encerrar os trabalhos em 31 de dezembro de 1993 –, o ano de 1994 era um ano eleitoral, o que “atrapalhou” o avanço de pautas mais radicais como daquelas relacionadas aos monopólios estatais, à previdência, à estabilidade dos funcionários públicos e aos direitos sociais, em razão de seus altos custos político-eleitorais.

Em terceiro lugar, a condução dos trabalhos revisionais foi abalada pela instauração da “CPI dos Anões do Orçamento”, em 20 de outubro de 1993³⁵⁷ – logo no início da revisão. A um, porque as denúncias de corrupção atingiam lideranças favoráveis ao processo, como os deputados Genebaldo Correia (PMDB/BA) e Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) e o senador Humberto Lucena (PMDB/PB), o que contaminava a credibilidade tanto do Congresso Nacional quanto das próprias intenções na modificação do texto constitucional – situação bastante aproveitada pelos partidos contrários, que não perdiam a oportunidade de trazer o assunto à tona. A dois, porque os processos disciplinares movidos contra os deputados investigados consumiam a pauta da Câmara dos Deputados, o que impedia a abertura das sessões no Congresso Nacional para tratar da revisão constitucional, por ausência de quórum.³⁵⁸

³⁵⁴ Diário dos Trabalhos Revisionais, 1º de junho de 1994, p. 4.694-4.695.

³⁵⁵ MENEZES, Cynara. PTB vai passar a obstruir revisão. *Folha de São Paulo*, 9 mar. 1994. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 4 jan. 2025.

³⁵⁶ Diário dos Trabalhos Revisionais, 19 de março de 1994, p. 1.911-1.912.

³⁵⁷ Diário do Congresso Nacional, 20 de outubro de 1993, p. 3.208.

³⁵⁸ A título de exemplo, em 13 de abril de 1993 não houve sessão porque a Câmara dos Deputados votaria a perda de mandato dos deputados Féres Nader (PTB/RJ) e Carlos Benevides (PMDB/CE). Em 11 de maio de 1993, a sessão também foi cancelada, para apreciar o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados sobre a cassação do deputado Ricardo Fiúza (PLF/PE). No dia 17 de maio de 1993, a sessão, novamente, foi cancelada para a votação na Câmara dos Deputados da perda do mandato do deputado João de Deus Antunes (PPR/RS). O mesmo aconteceu no dia 18 de maio de 1993, em razão da votação do processo de cassação do mandato do deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS).

Nesse contexto, em face de um Congresso imerso em polêmicas políticas, regimentais e constitucionais, o deputado Waldir Pires (PDT/BA) apresentou projeto de resolução que suspendia os trabalhos revisionais.

É desnecessário traçar, uma vez mais, o quadro pungente de estarrecedor escândalo que envolve o próprio Poder Legislativo [...]. nada justifica que se submeta a tão grave risco o trabalho de Revisão Constitucional, que, por sua natureza, exige e requer o máximo de serenidade, de tranquilidade, de elevado clima de diálogo entre todas as forças políticas representativas, sem qualquer exclusão, para que possa ele vir a produzir resultados sólidos, competentes e duradouros, capazes efetivamente de ajudar-nos na caminhada do destino nacional. A Revisão da Carta Magna do país não pode dar-se, nem processar-se no turbilhão dos escândalos que espoucam a cada dia, no vórtice da crise que põe em xeque a própria instituição do Parlamento.³⁵⁹

Após a leitura, o deputado Carlos Lupi (PDT/RJ) questionou o presidente sobre o que se trataria, ao que Lucena (PMDB/PB) afirmou “Trata-se de um projeto do deputado Waldir Pires. V. Ex^a não se preocupe”. Ironicamente, Lupi respondeu “Não. Eu estava feliz, pensando que se tratava de uma decisão da Mesa. Infelizmente, é apenas um projeto”.³⁶⁰

Em quarto lugar, com exceção da movimentação em torno da aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), que fazia parte do plano de estabilização da economia, o governo de Itamar Franco evitou se envolver com a revisão constitucional e não mobilizou sua base. Aliás, o FSE fez parte da primeira fase do novo plano econômico do governo: o Plano Real, o qual foi – assim como os Planos Collor – foi editado por meio de medidas provisórias, cuja apreciação tomou conta de várias sessões do Congresso Nacional.

Paralelamente, a população não se mobilizou em torno dos trabalhos, como o fez durante a Constituinte. Para além do fechamento das galerias – o que impedia o acompanhamento presencial dos trabalhos –, à época, as primeiras medidas do Plano Real estavam sendo implementadas e sua preocupação maior era com a estabilização da economia e com a moeda em circulação do que com uma revisão constitucional.³⁶¹

Ao fim e ao cabo, a revisão estava com seus dias contados. Para tentar contornar essa “morte anunciada”, 15 de março de 1994 (art. 34 do Regimento Interno), os parlamentares favoráveis ao processo, após uma manobra regimental,³⁶² em 23 de fevereiro de 1994, aprovaram o Projeto de Resolução nº 3, de 1994-RCF, que estendeu os trabalhos revisionais até 31 de março de 1994.³⁶³

³⁵⁹ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 11 de novembro de 1993, p. 450-451.

³⁶⁰ Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 11 de novembro de 1993, p. 451.

³⁶¹ O FRACASSO da revisão constitucional. *Agência Senado*, 19 ago. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/08/19/o-fracasso-da-revisao-constitucional-de-1994>. Acesso em 4 jan. 2025.

³⁶² BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade, História constitucional brasileira, Op. cit., p. 313.

³⁶³ Diário dos Trabalhos Revisionais, 24 de fevereiro de 1994, p. 1.045.

A partir dessa sobrevida, iniciaram-se negociações para apreciação, ao menos, de uma “agenda mínima”, a partir de março de 1994. A pauta de prioridades, todavia, só seria acordada no final de abril, com participação inclusive dos partidos contrários à revisão. A ideia inicial era tratar dos seguintes temas: Empresas Brasileiras – Parecer nº 41 (art. 171); Exploração do subsolo – Parecer nº 45 (art. 176, § 1º); Prazo do mandato presidencial – 2º turno; Perda de mandato – 2º turno; Medida Provisória – Parecer nº 15 (art. 62); Contratação de estrangeiros – Parecer nº 47; Vetos presidenciais; Precatórios judiciais – Parecer nº 46 (art. 100); Distribuição de gás canalizado – Parecer nº 43 (art. 25, § 2º); Liminares do STF; Criação de municípios – Parecer nº 10 (art. 18, § 4º); Infidelidade partidária – Parecer nº 18 (arts. 14 e 17); Princípios da reforma tributária; e Finanças públicas e processo orçamentário – Parecer nº 38.³⁶⁴

Imagem 14



Deputado Nelson Jobim (PMDB/RS, centro), relator da revisão constitucional, em reunião com lideranças.
Fonte: Renato Alves/Folhapress.

Apesar disso, sequer a definição de uma pauta mínima resolveu a desmobilização parlamentar em torno da revisão constitucional. Não havia, ainda assim, deliberações relevantes, por conta do baixo quórum e dos processos disciplinares em desfavor dos deputados acusados de corrupção na CPI dos Anões do Orçamento. Era necessária uma alternativa.

Em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, em 1º de outubro de 1993, ao ser perguntado se “do ponto de vista jurídico, existe algum tipo de limite sobre o que pode ser alterado na Constituição pela reforma”, Nelson Jobim (PMDB/RS) – ainda antes de ser oficialmente o relator da revisão constitucional – respondeu “não podemos mexer nos artigos protegidos pelo parágrafo quarto do artigo 60. Fica a pergunta: podemos mexer no artigo 60?”³⁶⁵ Embora não tivesse uma resposta ao seu questionamento, Jobim arriscaria a sorte em tentar modificá-lo.

³⁶⁴ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade, *História constitucional brasileira*, Op. cit., p. 316-317.

³⁶⁵ SILVA, Eumano. Limites políticos serão grandes, diz Jobim. *Folha de São Paulo*, 1 out. 1993. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 30 nov. 2024.

Na sessão do dia 14 de abril de 1994 – também encerrada por falta de quórum³⁶⁶ –, nos últimos suspiros da revisão, cerca de um mês e meio antes de seu fim, o relator retomou a tese que defendera durante o “Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito”, promovido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em junho de 1992, de que, no Brasil, a dicotomia entre poder constituinte originário e poder constituinte derivado não faria sentido.³⁶⁷

Para tanto, Jobim resgatou a história constitucional brasileira, desde a Constituição de 1824 até a de 1988, para concluir que a cada ruptura no processo político brasileiro há uma nova constituição. E esse processo de superação da ordem constitucional anterior seria sempre traumático, porque “somente são conhecidos e admitidos através de golpes militares ou golpes civis”. A partir dessa reconstrução, propôs “a possibilidade de superar constitucionalmente a própria Constituição”, de modo que “mudanças constitucionais profundas” fossem “feitas por dentro do caminho democrático e através de seus representantes”.³⁶⁸ E concluiu:

Portanto, Sr. Presidente e Srs. Parlamentares, esse texto pretende introduzir na Constituição, constitucionalizando-o, mecanismo de sua própria superação, inviabilizando, portanto, qualquer tentativa que seja de solução de crises constitucionais e institucionais que tenham que, necessariamente, recorrer à ilegalidade e à derrubada da Constituição.

O Congresso Nacional, por força dessa proposta, passa a ser erigido como um mecanismo legítimo e constitucional de solucionar as suas crises constitucionais, recorrendo, ao final do processo, à manifestação popular e ao referendo popular.

A proposta supera, portanto, a dicotomia entre poder constituinte originário e derivado, de tal forma a assegurar que o referendo popular compõe definitivamente a superação dos textos.

As chamadas garantias de eternidade – as nominadas por nós de cláusulas pétreas – só têm um mecanismo de superação, que seja um recurso à manifestação popular.

As questões de constitucionalidade ou intraconstitucionalidade das reformas constitucionais poderão ser superadas por esse mecanismo.

Creio, Srs. Parlamentares, que, se tivermos condições de aprovar esse texto – ou o texto que venha a ser subsequente emendado ou alterado por esse Congresso –, teremos condições de produzir e assegurar para o futuro deste País formas constitucionais de composição da crise. E poderíamos assumir, pelo Congresso Nacional, esses mecanismos.³⁶⁹

A proposta de Jobim³⁷⁰ seria levemente alterada e foi elaborada a partir da Proposta de Revisão nº 16.648-6, apresentada pelo deputado José Serra (PSDB/SP), em 3 de dezembro de 1993.³⁷¹ A ideia inicial de Serra era alterar a redação do art. 60, § 2º, da Constituição Federal e incluir dois novos parágrafos ao artigo. Em seus termos, haveria duas modificações ao rito de

³⁶⁶ Diário dos Trabalhos Revisionais, 15 de abril de 1994, p. 2.947.

³⁶⁷ JOBIM, Nelson. Revisão constitucional e plebiscito, Op. cit.

³⁶⁸ Diário dos Trabalhos Revisionais, 15 de abril de 1994, p. 2.932.

³⁶⁹ Diário dos Trabalhos Revisionais, 15 de abril de 1994, p. 2.933.

³⁷⁰ Diário dos Trabalhos Revisionais, 15 de abril de 1994, p. 2.933.

³⁷¹ A Proposta de Revisão nº 16.648-6, apresentada pelo deputado José Serra (PSDB/SP), está disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=6&codDocumento=29271&sgBase=REVI&q=PROPOSTA+016648>. Acesso em 3 jan. 2025.

aprovação das Propostas de Emenda à Constituição: a discussão e a votação da proposta seriam em turno único, embora ainda fossem realizadas separadamente em cada Casa do Congresso Nacional; e, caso a proposta fosse alterada, emendada ou suprimida durante o trâmite no Senado Federal, o projeto deveria voltar à Câmara dos Deputados, que teria a palavra final sobre sua aprovação.

A proposta foi objeto da Emenda nº 11.002-1, apresentada pelo deputado Odacir Klein (PMDB/RS), oferecida em 9 de janeiro de 1994,³⁷² que pretendia a inclusão de um § 6º ao art. 60 da Constituição Federal. A pretensão era de, por meio do voto de dois terços da Câmara e de dois terços do Senado, autorizar-se a “revisão total da Constituição” e a “alteração ou supressão de princípios protegidos pelo art. 60, § 4º”. Esse projeto dependeria de aprovação em dois turnos pelas Casas legislativas e de submissão a referendo popular.

O cerne da proposta de Klein, ao admitir a supressão de cláusulas pétreas, era de que essas garantias de eternidade “não asseguram de forma infalível, a continuidade ou permanência de terminada ordem constitucional nem impedem que essa ordem contenha uma cláusula de transição para outro regime ou modelo”. A partir disso, propõe a possibilidade de “revisão total” da Constituição e de alterar ou suprimir as cláusulas pétreas.

Foi em cima dessa emenda que Jobim apresentou seu substitutivo, consubstanciado no Parecer nº 49.³⁷³ A proposta era de que, além do processo regular de emendas, haveria uma outra via de mudança do texto constitucional: a reforma total da Constituição ou a reforma parcial das disposições protegidas pelo art. 60, § 4º. Esse procedimento deveria ser precedido pela apresentação de projeto de resolução subscrito pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, o qual seria discutido e votado em sessão unicameral, em dois turnos, dependendo dos votos de três quintos dos parlamentares. Com a instalação dos trabalhos, as propostas de reforma também seriam discutidas e votadas em sessão unicameral, em dois turnos, aprovadas por três quintos dos membros do Congresso Nacional. Ao final, as alterações aprovadas seriam submetidas a referendo popular e, caso aprovadas, seriam promulgadas. Previa também um intervalo de cinco anos entre uma e outra reforma, total e parcial, mas esse

³⁷² A Emenda nº 11.002-1, apresentada pelo deputado Odacir Klein (PMDB/RS), está disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=6&codDocumento=10992&sgBase=REVI&q=EMENDA++011002>. Acesso em 3 jan. 2025.

³⁷³ O inteiro teor do Parecer nº 49 da relatoria da revisão constitucional está disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/asp/detalheDocumento.asp?codBase=6&codDocumento=29950&sgBase=REVI&q=PARECER:0049>. Acesso em 3 jan. 2025. Há uma inegável semelhança entre as razões parecer e um artigo publicado pelo assessor especial da Jobim na revisão Constitucional, Gilmar Ferreira Mendes. A respeito, cf. MENDES, Gilmar Ferreira. Limites da revisão: cláusulas pétreas ou garantias de eternidade, possibilidade jurídica de sua superação. *ADV Advocacia Dinâmica*, Boletim Informativo Semanal, a. 14, n. 7, p. 80-82, 18 fev. 1994.

prazo não observaria a revisão constitucional de 1993-1994. A ideia, portanto, era proceder imediatamente a uma nova revisão.

O parecer inicia afirmando ser controverso o significado jurídico de cláusulas pétreas. Em seguida, traz o conceito de “dupla revisão”, segundo o qual, primeiro, se derroga a cláusula pétrea; depois, se altera os preceitos por ela protegidos. O relator não ignora as críticas sobre a dupla revisão, mas entende que “a manifestação do titular do poder constituinte originário acerca das alterações pretendidas” validaria o procedimento. A partir dessa premissa elabora todo o raciocínio de sua proposta revisional.

Para Jobim, “o limite da revisão não há de situar-se, necessária e inevitavelmente, na fronteira entre legitimidade e revolução [...], afigurando-se possível proceder-se à transição de uma Constituição para outra em um processo juridicamente ordenado”. Esse reconhecimento implicaria a substituição da dicotomia entre poder constituinte originário e poder constituinte derivado, adotando-se uma fórmula tricotômica, na qual a revisão total da Constituição seria um modelo intermediário.

Para reforçar a proposta de uma revisão total por meio da própria Constituição, se valeu do direito comparado, trazendo como exemplos as Constituições da Suíça de 1874,³⁷⁴ da Áustria de 1920³⁷⁵ e da Espanha de 1978.³⁷⁶ A partir desses textos, identificou dois requisitos para a revisão total: (i) a adoção de um procedimento mais restritivo, em relação ao processo de emenda; e (ii) a participação no processo do “efetivo titular do poder constituinte, o Povo”.

Ao fazê-lo, citou o assessor especial do relator da revisão constitucional Gilmar Ferreira Mendes – que viria a ser ministro do Supremo Tribunal Federal. Em seu artigo, Mendes conclui:

Essa abordagem teórica permite introduzir reflexão sobre a adoção, no processo de revisão, de uma ressalva expressa às cláusulas pétreas, contemplando não só a eventual alteração dos princípios gravados com as chamadas garantias de eternidade,

³⁷⁴ O procedimento de revisão constitucional da Constituição Federal da Suíça de 1874 está disposto no Capítulo III do texto e pode ser consultado, em inglês, em: https://www.servat.unibe.ch/icl/sz01000_.html. De modo geral, o texto suíço atribuía ao povo a decisão pela realização de uma “revisão total” da Constituição, e a aprovação desse novo texto revisto também dependeria de referendo popular.

³⁷⁵ Art. 44. [...] 3. Qualquer revisão total da Constituição Federal deverá, após a conclusão do procedimento nos termos do Art. 42 acima, mas antes de sua autenticação pelo Presidente Federal, ser submetida a um referendo pelo povo, enquanto qualquer revisão parcial o exigirá apenas se um terço dos membros do Conselho Nacional ou o Conselho Federal assim o exigir. (tradução livre). Disponível, em inglês, em: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013. Acesso em 5 jan. 2025.

³⁷⁶ Seção 168. 1. Se for proposta uma revisão total da Constituição, ou sua revisão parcial, afetando a Parte Introdutória, o Capítulo II, a Divisão 1 da Parte I ou a Parte II, o princípio da reforma proposta será aprovado por uma maioria de dois terços dos membros de cada Câmara e as Cortes Gerais serão imediatamente dissolvidas. 2. As Câmaras eleitas deverão ratificar a decisão e proceder à análise do novo texto constitucional, que deverá ser aprovado por maioria de dois terços dos membros de cada Câmara. 3. Uma vez aprovada a alteração pelas Cortes Gerais, será submetida à ratificação por referendo (tradução livre). Disponível, em inglês, em: https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011. Acesso em 5 jan. 2025.

mas também a possibilidade de transição ordenada da ordem vigente para outro sistema constitucional (revisão total).

Se se entendesse – o que pareceria bastante razoável – que a revisão total ou a revisão parcial das cláusulas pétreas está implícita na própria Constituição, poder-se-ia cogitar – mediante a utilização de um processo especial que contasse com a participação do Povo – até mesmo de alteração das disposições constitucionais referentes ao processo de emenda constitucional com o escopo de explicitar a idéia de revisão total ou de revisão específica das cláusulas pétreas, permitindo, assim, que se disciplinasse, juridicamente, a alteração das cláusulas pétreas ou mesmo a substituição ou a superação da ordem constitucional vigente por outra.³⁷⁷

Vale destacar, no entanto, que – intencionalmente ou não – Jobim deixou de fora um elemento fundamental do ponto nas constituições estrangeiras citadas: a revisão total da Constituição foi inserida no texto como resultado da manifestação do poder constituinte originário e não de uma alteração nos procedimentos de reforma constitucional estabelecidos originalmente. E mais: a previsão de revisão total nesses países deve ser compreendida à luz de suas respectivas experiências. Isto é, se, diante de suas circunstâncias locais, o instituto pode ser lido como o reconhecimento de que uma alternativa política fora dos marcos do constitucionalismo não é possível ou desejável, a mesma lógica não necessariamente seria válida no Brasil.³⁷⁸

O parecer segue invocando nossa história constitucional a fim de responder “se o Congresso Nacional, no exercício do poder constituinte derivado, poderia introduzir semelhante disposição”. Para desenvolver seu raciocínio, resgata a convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26/1985 à Constituição de 1967/1969. Com efeito, segundo o relator, a própria Constituição de 1988 seria fruto dessa sua leitura tricotômica de poder constituinte, porque a superação da Constituição de 1967/1969 teria se dado pelos próprios meios jurídicos nela previstos. O que pretendia fazer agora era incorporar expressamente essa possibilidade no texto vigente. Daí concluiu:

Talvez não seja necessário fugir à própria idéia tradicional de sistema normativo para explicar o modelo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte brasileira que resultou na Constituição de 1988. Desde que se entenda que o Poder Constituinte -- originário -- é poder permanente, tem-se de admitir que a Constituição, como expressão histórica desse poder, traz, em si, o germe de sua possível superação.

Há aqui um problema quanto a esse raciocínio de uma legitimidade da emergência do poder constituinte – para evitar “rupturas traumáticas” – dentro da própria ordem constituída. Isso porque, conforme se verá nas próximas páginas, essa legitimidade, na verdade, está fora da

³⁷⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. Limites da revisão, Op. cit.

³⁷⁸ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira, Op. cit., p. 319-320.

ordem constituída, “fora dela, contra ela”. Isto é, quando se torna “visível a caducidade das instituições vigentes”, “apontando para a necessidade da ruptura institucional”.³⁷⁹

Ao final, a solução que Jobim encontrou para justificar as futuras reformas às garantias de eternidade (art. 60, § 4º, CF/88) por parte do poder constituinte derivado seria “mediante intervenção expressa do poder constituinte originário [do “Povo”]”, por meio de referendo, o que permitiria uma “transição de uma ordem constitucional para outra sem rupturas marcantes”.

Essa atribuição de um “protagonismo” ao povo no processo de superação da ordem constitucional, nos termos da proposta do relator, é problemática – discutido com mais vagar adiante. De qualquer forma, convém adiantar que a redução da participação do povo no processo revisional à mera ratificação de um novo texto constitucional, seja por meio de plebiscito, seja por meio de referendo, é bastante questionável, porque a participação direta, por si só, não é garantia de um constitucionalismo que se pretende democrático, já que a experiência histórica nos mostra que consultas populares foram meios de manipulação da opinião pública utilizados pelas “piores ditaduras”.³⁸⁰

O Parecer nº 49 seria apreciado na última sessão da revisão constitucional, em 31 de maio de 1994. Era a última tentativa de fazer vingar a pauta revisional, como um último estrondo. Antes da sessão, a fim de chegar a um entendimento geral sobre a proposta, foi efetuado um acordo de lideranças,³⁸¹ no qual ficou estabelecido que nenhum partido faria obstrução³⁸². Imediatamente após o anúncio, o deputado Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) desafiou o acordo: “Quero informar a V. Exª e ao Plenário que um conjunto de Parlamentares que sempre lutaram e resistiram à revisão constitucional vai obstruir a sessão de hoje”, ao que o presidente da Mesa do Congresso Nacional respondeu: “V. Exª está se rebelando contra o seu Líder de bancada”.³⁸³ Apesar do acordo, a sessão estava vazia.

³⁷⁹ CARVALHO NETTO, Menelick de. As lições da revisão, Op. cit., p. 213.

³⁸⁰ CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio a “Poder Constituinte e patriotismo constitucional”, de Marcelo Cattoni, Op. cit. p. 210.

³⁸¹ ULHÔA, Raquel. Líderes decidem facilitar futuras reformas à Constituição. *Folha de São Paulo*, 21 abr. 1994. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 6 jan. 2025.

³⁸² Diário dos Trabalhos Revisionais, 1º de junho de 1994, p. 4.671.

³⁸³ Diário dos Trabalhos Revisionais, 1º de junho de 1994, p. 4.671-4.672.

Imagem 15



Plenário do Congresso Nacional vazio na manhã da última sessão da revisão, em 31 de maio de 1994.
Fonte: José Paulo Lacerda/Agência Estado.

Lucena (PMDB/PB) clamava pela presença de seus pares para aprovarem uma “janela para o futuro”, como ficou conhecida a proposta de Jobim, porque, “seja quem for, o Presidente da República eleito este ano, certamente precisará fazer uma reforma na Constituição”.³⁸⁴ No entanto, até às 19h30, apenas 277 parlamentares registraram presença no plenário, mas seria necessário o voto de 293 congressistas para aprovação. Com isso, se verificou “uma obstrução surda, silenciosa, embora todos os partidos estejam de acordo com o texto que foi aprovado para a Emenda Jobim”.³⁸⁵ Em razão da falta de quórum, o presidente da Mesa do Congresso Nacional declarou “Nos termos do art. 34 da Resolução nº 1 de 1993- RCF, com a redação dada pela Resolução nº 1 de 1994- RCF, declaro encerrados os trabalhos de revisão constitucional, esgotado o mandamento do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.³⁸⁶

Durante a revisão constitucional, foram oferecidas 17.276 propostas, acrescentadas de 12.614 emendas, totalizando 29.890 propostas e emendas submetidas a exame da relatoria, que ofereceu setenta e quatro pareceres, nos quais foram apreciadas 15.316 propostas e emendas.³⁸⁷ Ao longo de oitenta sessões realizadas entre 1993 e 1994, foram acolhidas apenas dezenove propostas de mudanças pelo relator Nelson Jobim (PMDB/RS), das quais doze foram rejeitadas no primeiro turno pelo plenário. No final, foram aprovadas apenas seis.

A Emenda de Revisão nº 1 instituiu o Fundo Social de Emergência. A Emenda de Revisão nº 2 permite que o Congresso convoque ou requirite informações de titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, além de ministros de Estado, conforme já previa a Constituição. A Emenda de Revisão nº 3 modificou levemente o regime da

³⁸⁴ Diário dos Trabalhos Revisionais, 1º de junho de 1994, p. 4.965.

³⁸⁵ Diário dos Trabalhos Revisionais, 1º de junho de 1994, p. 4.688.

³⁸⁶ Diário dos Trabalhos Revisionais, 1º de junho de 1994, p. 4.965.

³⁸⁷ Diário dos Trabalhos Revisionais, 15 de abril de 1994, p. 2.932.

nacionalidade, permitindo a dupla nacionalidade. A Emenda de Revisão nº 4 introduziu a previsão de que a legislação sobre inelegibilidade considere a vida pregressa do candidato. A Emenda de Revisão nº 5 reduziu o mandato presidencial de cinco para quatro anos. E a Emenda de Revisão nº 6 estabeleceu a suspensão a renúncia de parlamentar submetido a processo que vise a ou possa levar à perda de mandato até a conclusão do processo.

Diante da falta de resultados do processo de revisão, no último dia dos trabalhos, o deputado José Fortunati (PT/RS) provocou: “o único fato concreto que este Congresso Revisor acabou propiciando foram os vidros que hoje cobrem o plenário desta Casa. Aí estão os resultados de uma ação concreta a que estamos assistindo, talvez a única ação concreta do Congresso Revisor”.³⁸⁸ De modo geral, a revisão constitucional de 1993-1994 não conseguiu “resolver” o “problema ingovernabilidade” que os parlamentares favoráveis ao processo enxergavam na Constituição de 1988. No entanto, se a pretensão de repaginar a Constituição não vingou à época, a última investida de Jobim (seu último estrondo) ainda ecoaria em nossa história constitucional.

3.2. Mas não era só uma revisão? A inconstitucionalidade da PEC nº 554/1997 e da PEC nº 157/2003

Passada a revisão constitucional, o comando constitucional do art. 3º ADCT se exauriu, uma vez que o constituinte originário não previu qualquer outra possibilidade de se revisitar a Constituição de 1988 naqueles moldes. A partir daí, toda proposta de alteração do texto constitucional deve seguir o rito do art. 60 da CF/88 – que estabelece limitações formais, circunstanciais e materiais ao processo de emenda.

Imediatamente após a conclusão da revisão, setores que se posicionaram a seu favor no início da década manifestaram descontentamento com o fracasso dos trabalhos. A título de exemplo, o presidente da Fiesp se pronunciou: “Esperamos a ressurreição do Congresso revisor em 1995”, porque a falta de resultados foi “a mais amarga das decepções que a indústria paulista teve neste ano”.³⁸⁹ Essa referência à instauração de um novo processo revisional em 1995 não vinha do nada. Mesmo antes do fim da revisão constitucional, setores políticos já começavam a se movimentar em torno do “reestabelecimento” dos poderes revisionais. O Parecer nº 49 de Nelson Jobim foi só a primeira dessas tentativas. O estrondo que ecoaria.

³⁸⁸ Diário dos Trabalhos Revisionais, 1º de junho de 1994, p. 4.692.

³⁸⁹ SEIDL, Antonio Carlos. Empresários não desistem. *Folha de São Paulo*, 1º jun. 1994. Disponível em: <https://acervo.folha.uol.com.br/digital/>. Acesso em 6 jan. 2025.

O tema estava em alta entre os presidencialistas na eleição de 1994: tanto Luiz Inácio Lula da Silva (PT)³⁹⁰ quanto Fernando Henrique Cardoso (PSDB)³⁹¹ se posicionavam favoravelmente. A exceção era apenas Orestes Quéricia (PMDB), contrário à tese.³⁹² O protagonismo sobre a pauta da revisão estava, novamente, nas mãos do deputado José Serra (PSDB/SP), para quem “Uma coisa são os direitos humanos, estes sim cláusulas pétreas. Outra, completamente diferente, muito mais modesta, modestíssima, é a alteração das regras para promover mudanças constitucionais”.³⁹³

Serra apresentou, em 14 de dezembro de 1994, a Proposta de Emenda à Constituição nº 192/1994.³⁹⁴ Sua justificação dialoga bastante com o Parecer nº 49, de Jobim, inclusive recorrendo às mesmas fontes e desenvolvendo o mesmo raciocínio. Em seus termos, haveria um novo processo revisional, entre fevereiro e junho de 1995, no qual se observariam os direitos e garantias fundamentais individuais (art. 5º) e as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º). O procedimento, que poderia ser de uma reforma total ou parcial da Constituição de 1988, resgatava o do art. 3º do ADCT: discussão em votação em sessão unicameral, pelo quórum de maioria absoluta. A novidade estava em um plebiscito que seria convocado para autorizar o funcionamento do Congresso revisor após a promulgação da emenda. Todavia, com o fim da legislatura de 1991-1995, a proposta foi arquivada sem receber parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

A par da tentativa de formalizar outro mecanismo facilitado de modificação da Constituição, há um outro detalhe da proposta de Serra que não pode passar em branco – porque se verifica também em outras iniciativas com o mesmo propósito: a PEC do tucano foi apresentada logo após a vitória de FHC para a Presidência, ou seja: foi uma iniciativa (ainda que um pouco adiantada) de um (futuro) governista para assegurar a governabilidade.

É exatamente essa mobilização de parlamentares da base do governo em torno de uma maior flexibilidade no rito de alteração do texto constitucional – isto é, de alteração nas regras do jogo – que se verifica no período, o que já era criticado por João Gilberto Lucas Coelho anos antes, ainda no período pré-revisão constitucional:

³⁹⁰ Lula, no entanto, defendia que, antes de uma nova revisão, a Constituição de 1988 deveria, antes, ser regulamentada. TRÊS candidatos defendem revisão exclusiva. *Folha de São Paulo*, 26 jun. 1994. Disponível em: <https://acervo.folha.uol.com.br/digital/>. Acesso em 6 jan. 2025.

³⁹¹ FHC reconhecia a existência de problemas jurídicos na convocação de uma nova Constituinte durante a vigência de uma Constituição. No entanto, defendeu que fosse convocada “o ‘mais rapidamente possível’ para corrigir as distorções da atual Constituição”. (NERI, Emanuel. Para FHC, convocação deve ser feita com rapidez. *Folha de São Paulo*, 26 jun. 1994. Disponível em: <https://acervo.folha.uol.com.br/digital/>. Acesso em 6 jan. 2025).

³⁹² TRÊS candidatos defendem revisão exclusiva. *Folha de São Paulo*, 26 jun. 1994..

³⁹³ SERRA, José. A menor distância entre dois pontos. *Folha de São Paulo*, 20 nov. 1994. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/index.do>. Acesso em 20 out. 2024.

³⁹⁴ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 17 de janeiro de 1995, p. 734.

Vejo que as pessoas tentam acertar as regras do jogo conforme seus interesses; no Brasil somos golpistas natos; na esquerda ou direita estamos fazendo o jogo de nossos interesses. Preocupa-me ouvir dizer que não dá para fazer a reforma com o Congresso que temos; ora, quem pode garantir que o próximo vai ser melhor para o pensamento daquele cidadão que coloca a questão? Quer dizer, às vezes o cidadão é muito estatizante e pode ser que o próximo Congresso seja muito menos estatizante que o atual. É preciso muito cuidado. Não se pode apostar em correlação de forças do futuro no escuro. Temos que elaborar regras sadias. Isso é democracia. Depois tentar ganhar o jogo dentro das regras. Se perder dentro das regras pode-se continuar jogando. Mas submeter a regra à nossa vontade durante o andamento do jogo é muito perigoso. E na história do Brasil já se produziram muitos golpes, casuísmos e muita crise. Como amantes do direito devemos ensinar a opinião pública que a democracia se constrói assegurando a todos jogarem dentro de regras sérias e preestabelecidas.³⁹⁵

Em 1995, durante os primeiros meses do mandato de FHC,³⁹⁶ o senador Humberto Lucena (PMDB/PB) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 25/1995;³⁹⁷ e o senador Sérgio Machado (PSDB/CE), a Proposta de Emenda à Constituição nº 30/1995,³⁹⁸ que foram apensadas. Paralelamente, o deputado Saulo Queiroz (PSDB/MS) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 62/1995.³⁹⁹ Em suma, as três PECs retomavam aquela ideia inicial do governo Collor⁴⁰⁰ de reestabelecer o procedimento da Constituição de 1967/1969, a fim de que as Propostas de Emenda à Constituição fossem apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta (mas não unicameral), para “acelerar”, “agilizar” o processo. Com o final da legislatura (1995-1999), todas foram arquivadas sem apreciação pelo plenário.⁴⁰¹⁻⁴⁰²

³⁹⁵ COELHO, João Gilberto Lucas. Revisão constitucional: quais os limites? In.: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Anais da XIV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil: cidadania*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1992, p. 181.

³⁹⁶ À época ainda não havia sido promulgada nenhuma das trinta e cinco emendas constitucionais que o seriam durante os oito anos do governo FHC (1995-2003).

³⁹⁷ Diário do Congresso Nacional (Seção II), 11 de maio de 1995, p. 8.026.

³⁹⁸ Diário do Congresso Nacional (Seção II), 19 de maio de 1995, p. 8.480.

³⁹⁹ O teor da Proposta de Emenda à Constituição nº 62/1995 está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1242705&filename=Dossie-PEC%2062/1995. Acesso em 10 jan. 2025.

⁴⁰⁰ Vide Proposta de Emenda à Constituição nº 68/1991 apresentada pelo deputado Adylson Motta (PDS/RS), abordada na seção 1.2. desta dissertação.

⁴⁰¹ O parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados sobre PEC 62/1995 chegou a ser elaborado pelo relator, deputado Benedito de Lira (PFL/AL) no sentido de sua inadmissibilidade, no entanto não chegou a ser apreciado pelo colegiado. O dossiê completo da PEC 62/1995 está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1242705&filename=Dossie-PEC%2062/1995. Acesso em 8 jan. 2025. Por sua vez, o parecer sobre as PECs 25/1995 e 30/1995, de relatoria do senador Esperidião Amin (PPR/SC) também foi pela inadmissibilidade, o qual, no entanto, foi apreciado pela Constituição de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (Diário do Senado Federal, 11 de novembro de 1997, p. 24.381-24.386). O argumento de ambos os pareceres pela inadmissibilidade era essencialmente o mesmo: o rito de reforma constitucional seria uma cláusula pétrea implícita e, portanto, não poderia ser modificado. Daí a inconstitucionalidade das proposições.

⁴⁰² No início do segundo mandato de FHC em 1999, o senador Sérgio Machado (PSDB/CE) a reapresentou como Proposta de Emenda à Constituição nº 91/1999 (Diário do Senado Federal, 15 de dezembro de 1999, p. 34.766-34.767), a qual, no entanto, também foi arquivada ao final dessa legislatura (1999-2003).

A partir de 1997, a estratégia para contornar o art. 60 retomou a ideia de instituir uma nova revisão constitucional. O deputado Inocêncio Oliveira (PFL/PE) encabeçou duas dessas investidas. Uma delas foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 463/1997, apresentada em maio daquele ano, que acrescentava artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de instituir uma “Assembléia Constitucional Revisora”, que funcionaria entre fevereiro e dezembro de 1999, em sessão unicameral, com observância ao art. 60, § 4º, da Constituição.⁴⁰³ A proposta não recebeu parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e foi arquivada. A outra foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 478/1997, que acrescentava novo artigo ao texto permanente da Constituição, criando outra via de mudança constitucional, assemelhada ao sistema português, com a possibilidade de revisões constitucionais periódicas, de cinco em cinco anos.⁴⁰⁴ A proposta, todavia, foi retirada a pedido de Oliveira e não chegou a ser apreciada.

Também foi o caso da Proposta de Emenda à Constituição nº 469/1997, apresentada pelo deputado Arthur Virgílio (PSDB/AM) no mês seguinte, que restaurava a vigência do art. 3º do ADCT, prevendo a realização de nova revisão constitucional, nos mesmos moldes, durante a sessão legislativa de 1999. A “urgência revisional” se justificaria porque:

muitos dos dispositivos da Carta de 1988, que à época eram pertinentes ou soavam realizáveis na ótica de um Congresso merecidamente eufórico com a retomada do processo democrático, mostrou-se inadequado diante dos novos tempos. Basta pensar nos capítulos dos direitos sociais e dos sistemas econômico e financeiro, para se ter idéia clara da urgência revisional.⁴⁰⁵

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o parecer do deputado Cleonânio Fonseca (PPR/SE) foi favorável. Embora inicialmente tenha entendido que a proposição seria duplamente inconstitucional – por violar cláusula pétrea implícita (o procedimento de reforma do texto constitucional) e explícita (princípio federativo) –, o vício seria sanado por meio de consulta popular. Nessa linha, apresentou substitutivo, no qual entendeu por acrescentar novo dispositivo às disposições transitórias, em vez de revigorá-lo, com a previsão da realização de plebiscito. O parecer, no entanto, não foi apreciado pelo colegiado e a proposta foi arquivada.⁴⁰⁶

Em maio de 1998, foi a vez do deputado Antonio Kandir (PSDB/SP) apresentar a Proposta de Emenda à Constituição nº 599/1998, que instituiria uma “Assembléia Nacional

⁴⁰³ Diário da Câmara dos Deputados, 4 de junho de 1997, p. 14.561-14.562.

⁴⁰⁴ Diário da Câmara dos Deputados, 23 de agosto de 1997, p. 24.819.

⁴⁰⁵ Diário da Câmara dos Deputados, 4 de junho de 1997, p. 14.579.

⁴⁰⁶ O parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 469/1997, de autoria do Cleonânio Fonseca (PPR/SE), está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1242447&filename=Dossie-PEC%20469/1997. Acesso em 10 jan. 2025.

Revisora” diferente das demais propostas, porque teria uma pauta previamente estabelecida: trataria – além de outros dispositivos conexos – dos art. 14 (direitos políticos), art. 16 (anterioridade da lei eleitoral), art. 17 (partidos políticos), arts. 21 a 24 (competências legislativa e administrativa da União), art. 30 (competências legislativa e administrativa dos Municípios), arts. 92 a 135 (Poder Judiciário e funções essenciais à Justiça), arts. 145 a 162 (sistema tributário nacional), art. 195 (seguridade social), art. 212 (aplicação vinculada de recursos na educação), art. 239 (contribuição social para o Programa de Integração Social) e art. 240 (contribuição para entidades paraestatais, integrantes do sistema S). A duração dos trabalhos seria de seis meses prorrogáveis por mais três ao longo da legislatura de 1999-2003, com discussão e votação em sessão unicameral, pelo voto da maioria absoluta, mas sua instauração dependeria de aprovação em referendo popular, a ser realizado após a promulgação da emenda.⁴⁰⁷

Arquivada no final da legislatura de 1995-1999, e desarquivada no início da legislatura de 1999-2003, a proposta recebeu parecer favorável do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, porque previa a participação popular no procedimento – via referendo –, sendo acrescida apenas uma emenda para deixar expressa a observância ao art. 60, § 4º, da Constituição de 1988.⁴⁰⁸ No entanto, o parecer não foi apreciado pelo órgão e a proposição foi, novamente, arquivada.

Essa investida de parlamentares governistas para flexibilizar o procedimento de mudança do texto constitucional também ocorreu durante o governo Lula. Logo no início do mandato do petista, o senador Delcídio do Amaral (PT/MS) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 71/2003. Em seus termos, estabelecer-se-ia regime jurídico diferenciado para Propostas de Emenda à Constituição de autoria do presidente da República, quem poderia solicitar urgência na apreciação. Nesse cenário, seria estabelecido prazo de cento e oitenta dias para a deliberação do Congresso, com trâmite simultâneo da proposta na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Caso o prazo se esgotasse sem a aprovação ou rejeição da proposta, ela passaria a sobrestar a pauta da Casa em que estivesse tramitando.⁴⁰⁹

Na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, foi distribuída ao senador Demóstenes Torres (PFL/GO), que deu parecer contrário. O relator defendeu que o procedimento de mudança da Constituição estabelecido no art. 60 seria uma expressão da

⁴⁰⁷ Diário da Câmara dos Deputados, 30 de junho de 1998, p. 17.784-17.785.

⁴⁰⁸ O parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 599/1998, de autoria do deputado Ricardo Fiuza (PFL/PE), está disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PEC&intProp=599&intAnoProp=1998&intParteProp=4#/>. Acesso em 10 jan. 2025.

⁴⁰⁹ Diário do Senado Federal, 4 de setembro de 2003, p. 26.040-26.041.

rigidez do texto. Dessa forma, seria “um limite de caráter absoluto, deliberadamente imposto pelo constituinte originário ao poder de revisão, que [...] constitui limite material implícito a jamais ser transposto pela ação revisora do constituinte derivado”.⁴¹⁰ Todavia, o parecer não foi apreciado pelo colegiado e a matéria foi arquivada.

Outra tentativa foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 193/2007, apresentada pelo deputado Flávio Dino (PCdoB/MA) que propunha a realização de um plebiscito, a fim de se consultar o povo sobre a autorização de realização de uma revisão constitucional, com fins específicos de revisitar a organização dos poderes e o título da tributação e do orçamento. As discussões ocorreriam em sessão unicameral, mas os votos seriam colhidos em cada Casa separadamente, dependendo de maioria absoluta para aprovação das propostas, que deveriam observar o art. 60, § 4º, da Constituição de 1988.⁴¹¹ Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o relator, deputado Rubens Otoni (PT/GO), deu parecer por sua inadmissibilidade, porque a intervenção popular via plebiscito não sanaria o vício de constitucionalidade da proposta, em razão da “natureza contramajoritária da Constituição”.⁴¹² Também sem apreciação pelo colegiado da Comissão, a PEC foi arquivada ao final da legislatura.

Esse também foi o caso da Proposta de Emenda à Constituição nº 384/2009, apresentada pelo deputado Marco Maia (PT/RS), que concretizava uma proposta veiculada no Terceiro Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores em 2007: de, por meio de uma “Constituinte exclusiva, livre, soberana e democrática”, realizar uma reforma política.⁴¹³ A ideia era deslocar o espaço de decisão para fora do Congresso Nacional, encarregando-o a uma “Assembleia Constituinte Revisional”, que decidiria a revisão específica pelo voto da maioria absoluta de seus membros. A medida se justificaria para protegê-la da “influência de interesses político-eleitorais imediatos, até porque os candidatos a parlamentar constituinte deverão abrir mão de candidaturas a quaisquer cargos dos poderes Legislativo ou Executivo”.⁴¹⁴

⁴¹⁰ O parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 71/2003, de autoria do senador Demóstenes Torres (PFL/GO), está disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3483302&ts=1630410225034&disposition=inline>. Acesso em 10 jan. 2025.

⁴¹¹ Diário da Câmara dos Deputados, 11 de dezembro de 2007, p. 65.361-65.362.

⁴¹² O parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 193/2007, de autoria do deputado Rubens Otoni (PT/GO), está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=658002&filename=Tramitacao-PEC%20193/2007. Acesso em 10 jan. 2025.

⁴¹³ CONGRESSO NACIONAL DO PT. *Resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores*, 30 de agosto a 2 de setembro de 2007, São Paulo, Brasil. – Porto Alegre: Partido dos Trabalhadores, 2007, p. 45. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/Resolucoesdo3oCongressoPT.pdf>. Acesso em 10 jan. 2025.

⁴¹⁴ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de julho de 2009, p. 35.097-35.098.

À época da realização do Congresso petista, o deputado Michel Temer (PMDB/SP) publicou artigo na Folha de São Paulo criticando a proposta de uma Constituinte exclusiva, considerando-a inadequada por dois motivos. A um, porque afastava a participação dos parlamentares; a dois, porque “Não vivemos um clima de exceção e não podemos banalizar a ideia da constituinte, seja exclusiva ou não”.⁴¹⁵ Para Temer, na verdade, o que seria constitucional é que – conforme se verá adiante –, via sufrágio popular, fossem atribuídos poderes revisores ao Congresso Nacional, o que indica que “se trata mais de uma afirmação da competência do Legislativo do que de uma rejeição da possibilidade de um processo revisor especial”.⁴¹⁶ Sem fugir à regra, a PEC 384/2009 sequer recebeu parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e foi arquivada ao final da legislatura.

Essa pretensão revisional por parte de governistas chegou a tal ponto que, em 2013, a ex-presidente Dilma Rousseff propôs a realização de um plebiscito que autorizaria uma “Constituinte exclusiva” para aprovar uma reforma política, em resposta às manifestações populares que ocorreram naquele ano.⁴¹⁷ A proposta dividiu opiniões: o presidente do Senado Federal, senador Renan Calheiros (PMDB/AL) era favorável à ideia enquanto o presidente da Câmara dos Deputados, deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), contrário.⁴¹⁸ Após diversas críticas,⁴¹⁹ no dia seguinte, a presidente recuou e a ideia de uma “Constituinte exclusiva” tampouco foi para frente.

De modo geral, verifica-se em todas essas propostas uma combinação de argumentos políticos – sobre conveniência e oportunidade – e jurídicos – sobre compatibilidades com a ordem constitucional. Aliás, é a partir dessa coexistência que Leonardo Augusto de Andrade Barbosa identifica uma sobreposição entre “revisão” e “Constituinte” no debate constitucional

⁴¹⁵ TEMER, Michel. Não à constituinte exclusiva. *Folha de São Paulo*, 4 set. 2007. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/>. Acesso em 10 jan. 2025.

⁴¹⁶ COSTA, Alexandre Araújo; ARAÚJO, Eduardo Borges. Legitimidade política e compatibilidade constitucional: a recepção pelos juristas das propostas de assembleia constituinte exclusiva para alterar o sistema político. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 207-241, abr./jun. 2015, p. 214.

⁴¹⁷ DILMA ROUSSEFF propõe plebiscito para reforma política e ‘pacto pelo Brasil’. *Agência Senado*, 24 jun. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/06/24/dilma-rousseff-propoe-plebiscito-para-reforma-politica-e-pacto-pelo-brasil>. Acesso em 13 jan. 2025.

⁴¹⁸ DILMA DESISTE de constituinte para tratar da reforma política. G1, *Jornal Nacional*, 25 jun. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/06/dilma-desiste-de-constituente-para-tratar-da-reforma-politica.html>. Acesso em 13 jan. 2025.

⁴¹⁹ PAIXÃO, Cristiano; MAGALHÃES, Juliana Neuenschwande; CATTONI, Marcelo; CHUEIRI, Vera Karam de. Constituinte exclusiva é inconstitucional e ilegítima. *Consultor Jurídico*, 27 jun. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-27/proposta-constituente-exclusiva-inconstitucional-ilegitima/>. Acesso em 13 jan. 2025; MANIFESTO vai contra Constituinte para reforma jurídica. *Consultor Jurídico*, 25 jun. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-25/manifesto-assembly-constituente-reforma-politica/>. Acesso em 13 jan. 2025.

brasileiro,⁴²⁰ o que, talvez pela incompatibilidade entre os conceitos, fez com que as tentativas de flexibilização do procedimento de emenda não vingassem. Todavia, a despeito de seus destinos, elas fizeram (e ainda fazem) parte da história constitucional brasileira e, exatamente por isso, merecem nossa atenção e um estudo crítico.

Embora esse percurso esteja repleto de tentativas de alteração do procedimento especial de reforma da Constituição de 1988 – sempre para facilitá-lo –,⁴²¹ destaco duas propostas, mais sofisticadas e que, diferentemente das anteriores, receberam pareceres favoráveis e, curiosamente, foram de iniciativa de parlamentares da oposição⁴²² – e não da base governista, rompendo com o padrão inicialmente identificado. Essas propostas representam, conforme Cristiano Paixão, um “microcosmo da nossa história constitucional”.⁴²³

A primeira delas é a Proposta de Emenda à Constituição nº 554/1997, apresentada pelo deputado Miro Teixeira (PDT/RJ). Por meio do acréscimo de um artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, seria convocada uma “Assembléia Nacional Constituinte”. Embora essa assembleia fosse “livre e soberana”, seus trabalhos estariam restritos aos arts. 14, 16 (direitos políticos), 17 (partidos políticos), 21 a 24, 30 (repartição de competências), 145 a 162 (Sistema Tributário Nacional) e conexos da Constituição de 1988. Com funcionamento entre 1º de fevereiro e 31 de dezembro de 1999 – e com possibilidade de uma única prorrogação de no máximo noventa sessões –, as propostas dependeriam de aprovação em dois turnos de discussão e votação, por maioria absoluta dos “Membros da Assembléia Nacional Constituinte”. Sua justificção seria “retificar deformações produzidas pelo tempo ao texto constitucional nos aspectos assinalados”.⁴²⁴

Sob a relatoria do deputado Djalma de Almeida César (PMDB/PR), o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, inicialmente, segue a linha dos anteriores: “a pretendida convocação de Assembléia Nacional Constituinte” seria uma “flagrante violação às regras estatuídas pelo Poder Constituinte originário”,⁴²⁵ porque o procedimento de reforma constitucional seria uma limitação material implícita ao poder constituinte derivado:

⁴²⁰ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira, Op. cit., p. 333.

⁴²¹ Minha pretensão não é fazer um mapeamento exaustivo dessas propostas, mas chamar a atenção à sua existência – oriundas de vários espectros políticos –, e utilizar suas justificações como objeto de estudo.

⁴²² O deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) que propôs a PEC 554/1997 era da oposição ao governo FHC, e o deputado Luiz Carlos Santos (PFL/SP) era da oposição ao governo Lula.

⁴²³ PAIXÃO, Cristiano. Entrevista, Op. cit.

⁴²⁴ Diário da Câmara dos Deputados, 13 de dezembro de 1997, p. 41.684.

⁴²⁵ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.027.

Juridicamente, é inviável. É ato político que rompe com a ordem jurídica, deliberadamente. É ato revolucionário, no sentido de transformador. Derruba a vontade constituinte, manifestada por meio da Constituição de 1988, para que outra se manifeste. Por isso, o instrumento que o veicula não é ato derivado da Constituição, não obstante receber a nomenclatura e a tramitação dada às emendas constitucionais.⁴²⁶

Até então nenhuma novidade em relação às demais iniciativas com esse propósito. No entanto, rompendo com sua argumentação, o parecer segue com algo que só não é “revolucionário” – no sentido de inovador – porque recupera uma proposta anterior – o Parecer nº 49 da relatoria da revisão constitucional: o povo poderia autorizar uma nova Constituinte:

Eis porque há de se procurar o respaldo popular por meio de um plebiscito, que poderá ocorrer, por exemplo, simultaneamente às eleições de 1998. O povo, fonte de poder, autorizaria a nova Constituinte, atendendo-se ao princípio da soberania popular, segundo o qual assiste sempre a uma nação o direito de mudar o que foi decidido anteriormente.⁴²⁷

Citando Manoel Gonçalves Ferreira Filho – crítico de primeira linha da Constituição de 1988 –, afirma que o poder constituinte “sobrevive após a edição de uma Constituição, fora da Constituição, como expressão da liberdade humana”. A partir disso, o “povo”, por meio de consulta plebiscitária, poderia conferir aos membros do Congresso Nacional “poderes revisionais” que superariam as limitações impostas ao poder constituinte derivado.⁴²⁸

Ao final, na contramão de suas premissas iniciais, o parecer, acolhendo sugestão do deputado Michel Temer (PMDB/SP) – então presidente da Câmara dos Deputados –, apresenta emenda aditiva a fim de que “o eleitorado decid[a] sobre a atribuição, aos Membros do Congresso Nacional, dos *poderes constituintes* de que trata este artigo”.

Verifica-se, novamente, uma sobreposição entre revisão e Constituinte, entre poderes revisionais e poderes constituintes, que foi reprimida pelo deputado Prisco Viana (PPR/BA), para quem se trataria de uma realização de revisão constitucional “por via oblíqua”. Viana se manifestou contrário à proposta, por entender que não haveria “situações-limite que desencadeiam o processo de mudança da ordem constitucional”; não se poderia instaurar uma Constituinte “com restrição de poderes e delimitação do conteúdo de seu trabalho”; a possibilidade de revisão constitucional teria se encerrado com a conclusão dos trabalhos revisionais em 1994; e não há “qualquer obstáculo à proliferação de emendas, desde a sua promulgação, havendo outras tantas em fase de gestação”.⁴²⁹

⁴²⁶ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.027.

⁴²⁷ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.028.

⁴²⁸ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.028.

⁴²⁹ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.029.

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação foi aprovado em 4 de dezembro de 1997,⁴³⁰ e a proposta seguiu para a Comissão Especial destinada a apreciar seu mérito, na qual foram realizadas audiências públicas com a presença do professor José Geraldo de Sousa Júnior e de Celso Ribeiro Bastos, que defenderam posições distintas quanto à natureza da participação popular nesse novo processo revisional.

Para Sousa Júnior, o plebiscito autorizativo não seria um mecanismo suficiente para superar a inconstitucionalidade da proposta, pois não asseguraria a discussão pública dos diversos temas que seriam revistos. Na verdade, sob a pecha de mobilizar o “titular do poder constituinte originário”, o projeto restringiria o debate ao âmbito institucional do Congresso Nacional. Para Bastos, por sua vez, seria exatamente a autorização do “povo, titular soberano do Poder Constituinte” para uma nova revisão constitucional – e não uma Constituinte – que afastaria qualquer vício de constitucionalidade na proposta, mesmo se por violação à cláusula pétrea implícita – como seria o procedimento de reforma da Constituição.⁴³¹

Sob a relatoria do deputado Odacir Klein (PMDB/RS) – que aliás, foi o autor da emenda em que se baseou o Parecer nº 49 de Jobim na revisão constitucional –, o parecer da Comissão Especial partiu da premissa de que a proposta seria uma “alternativa constitucionalmente viável”. Klein entendeu que a proposta de nova revisão constitucional seria legítima porque a emenda teria que ser aprovada de acordo com os óbices da rigidez do art. 60 da Constituição, a instauração do procedimento dependeria do “beneplácito popular” e as alterações seriam negociadas “pelos representantes democraticamente eleitos do povo brasileiro”.⁴³²

O relator reforçou seu entendimento pela legitimidade do processo revisional, porque os membros que comporiam essa “Assembleia” assumiriam o mandato em uma nova legislatura, diferente da que aprovaria a emenda e porque as cláusulas pétreas seriam preservadas. Nessa linha, por entender que “não se trata de um novo começo, mas de uma inovação pontual da forma de se garantir a adaptação da ordem constitucional ao cambiante contexto social, sem solução de continuidade, e dentro dos parâmetros fundamentais dados pela ordem vigente”, alterou, no substitutivo apresentado, a denominação “Assembléia Nacional Constituinte” para “Assembléia Nacional Revisora” e retirou o apostrofo “livre e soberana”.⁴³³

O parecer do deputado Odacir Klein (PMDB/RS), com substitutivo, foi aprovado pela Comissão Especial em 18 de março de 1998, vencidos o deputado Prisco Viana (PPR/BA),⁴³⁴

⁴³⁰ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.028.

⁴³¹ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.031.

⁴³² Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.031.

⁴³³ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.033.

⁴³⁴ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.034-16.036.

e os deputados João Fassarela (PT/MG), Milton Temer (PT/RJ) e João Paulo Cunha (PT/SP), que apresentaram voto em separado conjunto.⁴³⁵

O fato de Klein ter se manifestado a favor da proposta não surpreende, afinal apresentou proposta semelhante durante a revisão constitucional. Inclusive, embora não tenha acolhido a emenda apresentada que propunha a revisão também da organização dos poderes e do Poder Executivo – “por força de minha simpatia declarada pelo projeto parlamentarista – encontro-me em situação difícil para tomar posição a favor de uma decisão que soaria, inevitavelmente, como uma tentativa de facilitar a tramitação da proposta”⁴³⁶ –, não adotou a mesma “imparcialidade” em relação ao novo procedimento revisional.

Na verdade, o que chama a atenção em seu parecer sobre a PEC 554/1997 é sua semelhança com o Parecer nº 49 da relatoria da revisão constitucional. A um, porque – apesar de reconhecer a vigência das cláusulas pétreas e o caráter revisional do processo de alteração da Constituição – a tramitação da proposta oscila entre os conceitos de poder constituinte e de poder reformador, adotando o “poder revisor” como uma “terceira via” possível, a partir da autorização plebiscitária. A dois, porque retoma a ideia de “transição sem ruptura”, quando reconhece expressamente que “a legitimidade política do processo revisional proposto resulta, em primeiro lugar, da própria situação de normalidade democrática que o país alcançou”.⁴³⁷

Desde então, apesar de ter recebido dois pareceres favoráveis, apta a ser apreciada pelo plenário, a PEC 554/1997 não seguiu seu trâmite. Importante anotar que, recentemente, em 31 de janeiro de 2023, a proposta foi arquivada,⁴³⁸ na forma do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados,⁴³⁹ e foi desapensada a outra proposta que a ela tramitava em conjunto,⁴⁴⁰ a qual é nosso próximo objeto de análise.

A segunda investida que teve maior curso no Congresso Nacional é a Proposta de Emenda à Constituição nº 157/2003, apresentada pelo deputado Luiz Carlos Santos (PFL/SP),

⁴³⁵ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.036-16.039.

⁴³⁶ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.032.

⁴³⁷ Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998, p. 16.031.

⁴³⁸ A ficha de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 554/1997 está disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14819>. Acesso em 8 jan. 2025.

⁴³⁹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação [...]. Esse arquivamento foi possível, porque, embora a PEC 554/1997 tenha recebido parecer favorável de todas as Comissões, a Resolução da Câmara dos Deputados nº 33, de 5 de agosto de 2022, revogou o inciso I do dispositivo (que ressaltava do arquivamento as proposições “com pareceres favoráveis de todas as Comissões”), e o art. 3º da referida Resolução determinou que “Finda a 56ª legislatura, arquivar-se-ão definitivamente as proposições que se encontrem em tramitação por 5 (cinco) legislaturas completas, observada a regra do § 2º do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989”.

⁴⁴⁰ A tramitação conjunta da PEC 554/1997 e da PEC 157/2003 se deu após a apresentação do Requerimento nº 2097/2007, pelo deputado Flávio Dino (PCdoB/MA).

que propõe a instalação de uma “Assembléia de Revisão Constitucional” em 1º de fevereiro de 2007, com prazo máximo de doze meses de funcionamento. Nos termos da proposta, a revisão constitucional observaria o art. 60, § 4º, da Constituição de 1988 e, diferentemente da revisão de 1993-1994, seria consubstanciada em apenas um ato, o qual seria aprovado após discussão e votação em dois turnos pela maioria absoluta dos membros.⁴⁴¹

Na justificação, Santos afirma que o “caráter excessivamente analítico” da Constituição de 1988, permeada por “filigranas previdenciárias, administrativas e tributárias”, seria responsável por produzir “evidentes inconvenientes” que suscitariam “obstáculos, embaraços e impedimentos de toda ordem”, “constituindo-se em poderoso instrumento de ingovernabilidade”. Por isso, seria fundamental um “saneamento constitucional”, uma “profilaxia constitucional”, a fim de “revitalizar” a “governabilidade do país”.⁴⁴²

Ao fazê-lo, se vale do raciocínio de Giovanni Sartori, para quem “quanto mais se regule e se prometa em uma Constituição, mais esta contribuirá para ser desrespeitada e, portanto, para o mal da nação”, tecendo crítica diretamente à Constituição brasileira, que seria “repleta não só de detalhes triviais como de dispositivos quase suicidas e promessas impossíveis de cumprir”.⁴⁴³ Nessa visão, o “ritmo inflacionário” de alterações na Constituição de 1988 resultaria “em evidente instabilidade jurídica e em sensível déficit de seu valor e de sua força normativa”.

Essa pretensão de “enxugar” o texto constitucional adota a premissa de que uma Constituição deve esgotar seu sentido em seu próprio texto, de modo que suas “palavras” determinem “o ‘tamanho’ da Constituição, sua abrangência e seu significado”.⁴⁴⁴ Confrontando essa lógica, Paulo Henrique Blair de Oliveira questiona: “qual seria o tamanho ‘ideal’ de uma Constituição: pequena, texto enxuto, ou grande, com a inclusão de todos os direitos?”, quem seria responsável por isso e “como decidir sobre o que é essencial e o que não é”?⁴⁴⁵

Para essa óptica, contraditoriamente, seria necessário mudar a Constituição para que ela parasse de mudar. Afinal, todos os problemas de governabilidade e as supostas crises seriam culpa do texto da Constituição de 1988, como se o próprio texto fosse o responsável por seu descumprimento, bastando, para tanto, mudá-lo, o que resolveria todos os problemas sociais,

⁴⁴¹ Diário da Câmara dos Deputados, 26 de setembro de 2003, p. 50.457-50.458.

⁴⁴² Diário da Câmara dos Deputados, 26 de setembro de 2003, p. 50.457-50.458.

⁴⁴³ SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como se mudam as Constituições*. Brasília: Editora UnB, 1996, p. 211.

⁴⁴⁴ OLIVEIRA, Paulo Henrique Blair de. Discutindo o essencial. *Constituição & Democracia*, n. 1, p. 10, fev. 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/997>. Acesso em 9 jan. 2025.

⁴⁴⁵ OLIVEIRA, Paulo Henrique Blair de. Discutindo o essencial. *Constituição & Democracia*, n. 1, p. 10, fev. 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/997>. Acesso em 9 jan. 2025.

políticos e éticos.⁴⁴⁶ Contudo, já “há muito sabemos que textos constitucionais por si só nada ou muito pouco significam”.⁴⁴⁷

A Constituição canaliza e viabiliza a democracia, mas se se espera que ela, unicamente por suas normas, possa substituir, apenas a título de exemplo, o tratamento político dos problemas políticos e o cuidado econômico das questões econômicas por imperativos constitucionais cogentes que dispensem o jogo democrático e a condução concreta de políticas econômicas e sociais, terminar-se-á por pagar o preço do incremento da desestima constitucional a corroer toda a sua potencial força normativa e a gerar a ineficácia de suas normas, produzindo, na prática, efeitos opostos aos almejados.⁴⁴⁸

A promulgação de um novo texto constitucional não é capaz, por si só, de transformar a realidade. Outra revisão constitucional não basta para uma falta de efetividade do texto. Na verdade, uma constituição apenas torna jurídicos problemas políticos, econômicos, sociais etc., não sendo uma fórmula mágica para suas soluções. Em uma constituição coexistem elementos descritivos e normativos, os quais seguem em constante e permanente tensão no decurso de sua história. Por um lado, uma constituição não surge plenamente eficaz exatamente por essa tensão entre elementos descritivos e normativos – entre facticidade e validade, na linguagem de Jürgen Habermas⁴⁴⁹ –, por outro, uma constituição se oferece à sociedade por ela constituída como uma instância de mediação para a autorreflexão no devir temporal.⁴⁵⁰

A partir de uma Constituição, portanto, essa sociedade pode enxergar a imagem que essa própria sociedade pretendeu para si e, a partir daí, refletir e avaliar criticamente a si mesma. É nessa linha que Marcelo Cattoni caracteriza o constitucionalismo democrático como um “*aqui e agora*, a um *por-vir*, a um *futuro-em-aberto*, como projeto falível, mas no sentido de que o *presente* pode ser o *futuro* de um *passado* que agora é *redimido* pelo agir político-jurídico, constitucional, *que o constitui*”.⁴⁵¹

A PEC 554/1997 e a PEC 157/2003 têm um cerne comum: os “empecilhos” que a Constituição de 1988 gera à atuação governamental – isto é, a “ingovernabilidade” brasileira. Ou seja, (uma nova) revisão constitucional é urgente, porque “nenhum país vai soçobrar como

⁴⁴⁶ CATTONI, Marcelo. *Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional*: O projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na Teoria Discursiva de Jürgen Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 71.

⁴⁴⁷ CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio a “Poder Constituinte e patriotismo constitucional”, de Marcelo Cattoni, Op. cit., p. 209.

⁴⁴⁸ CARVALHO NETTO, Menelick de. A Constituição da Europa. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional*: escritos selecionados, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 134-135.

⁴⁴⁹ Cf. HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade*: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. São Paulo: Unesp, 2020.

⁴⁵⁰ GOMES, David Francisco Lopes. Sobre nós mesmos: Menelick de Carvalho Netto e o direito constitucional brasileiro pós-1988. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 21, p. 112-161, 2019, p. 134.

⁴⁵¹ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Notas programáticas para uma nova história do processo de constitucionalização brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 51, 2010, p. 54, grifos no original.

unidade estatal por apego a um texto constitucional. Sempre que só um puder sobreviver, é o Estado que prevalece, caindo a Constituição”.⁴⁵²

Ocorre que essa “crise” tem ares de permanência (afinal, antes mesma de promulgada, a Constituição de 1988 foi, e ainda é, objeto de críticas taxando-a de “ingovernável”), o que faz com que o elemento da excepcionalidade, associado à própria ideia de crise,⁴⁵³ na prática, não mais se relacione com o vocábulo. Falar em “crise permanente” é um oxímoro, cuja consequência imediata é a vagueza e a banalização do termo. A junção de palavras antagônicas na mesma expressão tem uma carga simbólica substancial: enquanto exceção, a crise pode ser explicada pelos fatores que a provocam, ao passo que, permanente, se torna a própria causa que explica os demais problemas.

Nesse sentido, a ideia por trás desse argumento é de que a crise – ou as crises – seria a prova da inadequação da Constituição de 1988, que, diante da sua “incapacidade” de lidar com a dinâmica social e política, precisaria ser revista – ou até mesmo reformulada. Nessa perspectiva, esse raciocínio revela aquilo que Cristiano Paixão denuncia como “autoritarismo constitucional”.

Com um quê de uma “curiosa nostalgia da opressão”, defende que “o Estado *precede* a constituição”, privilegiando a instituição Estado, como se fosse, ele próprio, fonte de direitos.⁴⁵⁴ No entanto, ao fazê-lo rejeita a própria noção moderna de constitucionalismo, como a “permanente tentativa” de concretizar a “crença de que constituímos uma comunidade de homens livres e iguais coautores das leis que regem o seu viver em comum”.⁴⁵⁵ Essa exigência, que inaugura a modernidade, repercute na luta pelas liberdades dos cidadãos, no controle dos poderes constituídos e no repúdio aos privilégios e desigualdades.

Por isso, entender a constituição como um entrave à “governabilidade” acaba invertendo a própria lógica do constitucionalismo: de uma garantia dos governados contra os governantes, o esvaziamento do texto faria com que uma constituição fosse uma garantia dos governantes

⁴⁵² BASTOS, Celso Ribeiro. A reforma da Constituição: em defesa da revisão constitucional. *Jus Navigandi*, 1 nov. 1999. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/141/a-reforma-da-constituicao>. Acesso em 9 jan. 2025.

⁴⁵³ Algumas considerações a respeito do vocábulo “crise” devem ser feitas. A respeito, vale resgatar a etimologia do termo: do grego antigo, κρίσις (krisis), a palavra tem origem no verbo κρίνω (krinō), que significa escolher, julgar, decidir. Seu conceito, então, envolve a noção de excepcionalidade e qualquer pretensão de permanência subverte seu significado. Crises são, por natureza, exceções à regra, à normalidade: ou seja, são situações extraordinárias que se resolvem com tomada de decisões, por vezes urgentes, sendo que essas urgências demandam uma ação do agora. Todavia, isso não quer dizer que a vigência de uma constituição seja afastada em tempos de crise. Pelo contrário, constituições, quando colocadas à prova, oferecem soluções. Tive a oportunidade de defender essa ideia em ORSI ROSSI, Lucas. A renúncia de Jânio Quadros como crise constitucional e a saída parlamentarista para a posse de Jango, Op. cit.

⁴⁵⁴ PAIXÃO, Cristiano. *A Constituição subtraída*, Op. cit., p. 4.

⁴⁵⁵ CARVALHO NETTO, Menelick de. Teoria da constituição, Op. cit., p. 4.

contra os governados. Sem embargo, “não há governo ou governabilidade sem respeito às diferenças. Acreditar que a governabilidade requeira a ausência de constituição, ou a sua mitigação, é afirmar por vias transversas que só um governo autoritário e um Estado ditatorial podem solucionar problemas institucionais”.⁴⁵⁶

Na verdade, são exatamente esses desafios institucionais que atestam o funcionamento de uma constituição que se pretende democrática. Isso porque situações de incerteza e de instabilidade em democracias são inevitáveis. Até mesmo por isso, constituições preveem procedimentos ordinários para o desenlace de impasses e de discordâncias a fim de se resolver o problema. A princípio, constituições, quando colocadas à prova, apresentam soluções.

Nesse sentido, crises são altamente produtivas, porque constituições remetem “à discussão pública os problemas para que possamos, de maneira constante e reflexiva, revermos antigos usos e tradições”.⁴⁵⁷ Por isso esse “autoritarismo constitucional” presente na PECs 554/1997 e na PEC 157/2003 bloqueia “o desenvolvimento das possibilidades de ação democrática franqueadas pela Constituição de 1988”.⁴⁵⁸ O que há, na verdade – e as propostas parecem insistir em não enxergar –, é um problema de aplicação da constituição que já temos.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a PEC 157/2003 foi distribuída à relatoria do deputado Michel Temer (PMDB/SP), que apresentou substitutivo alterando substancialmente a proposição originária, da seguinte forma: (i) a discussão seria feita em sistema unicameral; (ii) a votação se daria em cada Casa do Congresso Nacional por maioria absoluta de votos; (iii) o projeto de revisão seria submetido a referendo para ser promulgado apenas depois da aprovação popular; (iv) poder-se-ia realizar uma revisão constitucional a cada dez anos; e (v) além das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CF/88), o capítulo referente aos direitos sociais também seria inalterável.⁴⁵⁹

Com uma sofisticada argumentação, Temer inicia seu parecer justificando a possibilidade de existir algum grau de flexibilidade nas cláusulas pétreas, tanto nas explícitas quanto nas implícitas. Para o deputado, “não há violação principiológica desde que mantido o conceito adotado pelo constituinte”. Nessa lógica, o procedimento de reforma à Constituição, mesmo sendo uma cláusula pétrea implícita, poderia ser modificado, desde que seu “núcleo”

⁴⁵⁶ CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio a “Poder Constituinte e patriotismo constitucional”, de Marcelo Cattoni, Op. cit., p. 208.

⁴⁵⁷ CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio a “Poder Constituinte e patriotismo constitucional”, de Marcelo Cattoni, Op. cit., p. 208.

⁴⁵⁸ PAIXÃO, Cristiano. *A Constituição subtraída*, Op. cit., p. 4.

⁴⁵⁹ Diário da Câmara dos Deputados, 16 de agosto de 2006, p. 39.045-39.046.

permanecesse inalterado – isto é, contanto que este ainda seja “especial, qualificado, dificultoso, diferenciado em relação às leis ordinárias e complementares”.⁴⁶⁰

Nessa linha, para afastar alegações de violação ao princípio federativo, que rondaram a revisão constitucional – cujo mérito não foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo provocado a tanto⁴⁶¹ –, Temer propõe que as discussões sejam realizadas em sessão unicameral, mas que os votos sejam colhidos separadamente, em cada Casa legislativa. Por outro lado, para manter a ideia de um processo diferenciado para a aprovação de emendas constitucionais – mantendo o “núcleo” (rigidez) dessa cláusula pétrea implícita –, “adiciona-se ao processo de modificação, ora facilitado, enorme dificuldade: a submissão do projeto de Emenda Constitucional a referendo popular”.⁴⁶²

A partir disso, retoma a ideia que sugeriu à relatoria da PEC 554/1997 na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação de que o “povo”, ao participar diretamente do processo, poderia legitimar essa extraordinária (na verdade, inconstitucional) atribuição de poderes especiais ao Congresso Nacional. E isso se daria, porque a Constituição de 1988:

não adotou [...], exclusivamente, o princípio da representação popular, ou seja, da democracia indireta. As constituições anteriores adotaram-no. Naquelas, talvez fosse possível argumentar com a impossibilidade do exercício direto do poder e, portanto, a norma (Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes) se esgotaria na afirmação de que o dispositivo apenas indicou quem foi o titular do poder de editar a Constituição. Nas constituições anteriores, portanto, o povo criou o Estado mas entregou o exercício do poder, por inteiro, aos representantes eleitos. Aqui, não. [...] não apenas a titularidade, mas também o exercício do poder está entregue ao povo.⁴⁶³

Esse exercício direto da soberania popular seria capaz, por si só, de afastar qualquer alegação de inconstitucionalidade que pairasse sobre a proposta, porque “em havendo aprovação popular direta, não há nada que não possa ser alterado na nossa Constituição”,⁴⁶⁴ na medida em que o povo poderia “determinar qualquer coisa no âmbito jurídico, com efeito vinculante”, bastando que, para tanto, essas “alterações passem por processos de legitimação ótima, que implicam na participação direta do povo, e de acordo com os mecanismos formais previstos na Carta”.⁴⁶⁵

⁴⁶⁰ Diário da Câmara dos Deputados, 16 de agosto de 2006, p. 39.041.

⁴⁶¹ Vide ADI 981/PR, ADI 983/DF e ADI 984/DF. Para maiores detalhes, cf. a seção 2.4. desta dissertação.

⁴⁶² Diário da Câmara dos Deputados, 16 de agosto de 2006, p. 39.044.

⁴⁶³ Diário da Câmara dos Deputados, 16 de agosto de 2006, p. 39.042.

⁴⁶⁴ O argumento é de Celso Bastos, em “A reforma da Constituição: em defesa da Revisão Constitucional”, citado pelo deputado Michel Temer em seu parecer. Diário da Câmara dos Deputados, 16 de agosto de 2006, p. 39.042.

⁴⁶⁵ O argumento é de Alexis Vargas, em “O princípio da soberania popular: seu significado e conteúdo jurídico”, citado pelo deputado Michel Temer em seu parecer. Diário da Câmara dos Deputados, 16 de agosto de 2006, p. 39.043.

Todavia, é de se questionar em que medida a validação desse projeto de revisão via referendo seria suficiente para conformar um processo de “legitimação ótima”, porque o parecer cita Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem:

A superação da crise de ingovernabilidade não prescinde, ao invés, reclama, uma nova Constituição. [...]. Pode o Congresso Nacional fazer agora o que fez em 1985: adotar uma Emenda que, alterando o processo de mudança formal da Constituição, permita o estabelecimento de uma outra. Mas que desta vez sejam os mais sábios os incumbidos de estabelecê-la.⁴⁶⁶

Essa ideia de que “uma constituição não precisa ser feita por eleitos pelo povo” e de que a Constituição de 1988 “foi um erro” foi retomada pelo então candidato a vice-presidente da República, Hamilton Mourão, que defendeu a elaboração de um novo texto por uma comissão de “notáveis”, mais enxuto e focado em “princípios e valores imutáveis”.⁴⁶⁷ A dimensão presente desse eco reforça a necessidade de sua problematização.⁴⁶⁸

Com efeito, há aqui mais uma dimensão de “demofobia” – na dimensão de um “elitismo constitucional”,⁴⁶⁹ –, porque, diferentemente da Constituição de 1988, essa “nova Constituição” revista deveria ser escrita por “sábios”, “notáveis”. Essa visão, de forma semelhante à promovida pelo regimento interno da revisão constitucional que centralizou os trabalhos na figura do relator, questiona diretamente o significado da ordem constitucional de 1988.

A proposta de elaboração de uma nova constituição por uma comissão de “sábios” apagaria toda essa história, na medida em que incumbiria a tarefa a uns poucos “instruídos”. Esse processo seria elitista, porque, fechado à participação popular, presumiria a concepção de um povo ingênuo, infantil, que dependeria de “iluminação”, da tutela de uma elite de “notáveis” que saberia o melhor caminho para o progresso. Mas que “progresso”, que projeto de futuro, seria esse?

Nas décadas de 1960 e 1970, a América do Sul foi palco de diversos regimes militares. Em quase todos, esses regimes buscaram regular a base de sua normatividade na esfera constitucional, como uma forma tanto de atribuir-lhes uma suposta legitimidade quanto de autoproteção no caso de transição do poder para civis.⁴⁷⁰ No Uruguai, um projeto de constituição elaborado por militares foi submetido a referendo popular, mas foi rejeitado – o

⁴⁶⁶ Diário da Câmara dos Deputados, 16 de agosto de 2006, p. 39.043.

⁴⁶⁷ CARAZZAI, Estelita Hass; VIZEU, Rodrigo, Vice, Mourão sugere nova Constituição, mas sem Constituinte. *Folha de São Paulo*, 14 set. 2018. Disponível em: <https://acervo.folha.uol.com.br/digital/>. Acesso em 11 jan. 2025.

⁴⁶⁸ PAIXÃO, Cristiano; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo; CARVALHO NETTO, Menelick de. Constituição sem povo e o medo da democracia. *Jota*, 20 set. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/constituicao-sem-povo-e-o-medo-da-democracia>. Acesso em 10 jan. 2025.

⁴⁶⁹ PAIXÃO, Cristiano. *A Constituição subtraída*, Op. cit., p. 4.

⁴⁷⁰ PAIXÃO, Cristiano. Dictatorships. In.: DUVE, Thomas; HERZOG, Tamar. (Eds.). *The Cambridge History of Latin American Law in Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024, v. 1, p. 422-460.

que, inclusive, acelerou o fim do regime.⁴⁷¹ No Chile, por outro lado, em 1980, foi outorgada uma constituição elaborada por uma comissão de juristas (“sábios”, “notáveis”). Mesmo após a redemocratização chilena, a Constituição de 1980 continua em vigor. E por quê? Porque foi pensada para resistir a uma mudança, e, de algum modo, foi bem-sucedida nesse empreendimento.⁴⁷²

No Brasil, por sua vez, apesar da Constituição de 1967/1969, a ditadura não conseguiu vincular o futuro por meio de uma constituição de sua criação. Isso porque a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 não partiu de um anteprojeto anteriormente redigido – apesar daquele elaborado pela Comissão Afonso Arinos. Pelo contrário, foi dividida em comissões e subcomissões temáticas, que promoveram discussões e audiências públicas e forte participação de grupos organizados. Essa ampla mobilização da sociedade foi resultado da saturação das instituições autoritárias até então vigentes e foi um apelo à adoção de uma nova comunidade de princípios.

Embora Bruce Ackerman se refira ao contexto estadunidense, sua teoria de “momento constitucional” – de que mudanças profundas na estrutura constitucional estão relacionadas a momentos em que o povo é o protagonista, não seus representantes⁴⁷³ – pode ser útil para ler o contexto brasileiro, porque é precisamente essa participação popular sem precedentes que legitimou o exercício do poder constituinte originário:

O inegável fracasso do modelo autocrático, aliado à crescente crise de legitimidade do regime, para não se mencionarem os fatores externos, conduziu a uma crescente organização da sociedade civil, que não apenas forçou a transição para o regime democrático, mas, sobretudo, emprestou ao processo constituinte nacional, muito embora a Assembleia não fosse exclusiva, legitimidade jamais alcançada em nossa história constitucional, em razão da participação ativa e direta do cidadão. Ora, forma e conteúdo, processo e produção, necessariamente se interpenetram e se autodeterminam.⁴⁷⁴

A Constituinte de 1987-1988 foi palco de uma movimentação democrática e de uma participação popular sem precedentes, o que fez com que o processo constitucional brasileiro

⁴⁷¹ MARCHESI, Aldo; WINN, Peter. Uruguay: los tiempos de la memoria. In.: WINN, Peter; STERN, Steve J.; LORENZ, Federico; MARCHESI, Aldo (Eds.). *No hay mañana sin ayer* – Uruguay y las batallas por la memoria histórica en el Cono Sur. Santiago: LOM, 2014, p. 121–204.

⁴⁷² CRISTI, Renato. The metaphysics of constituent power: Schmitt and the genesis of Chile’s 1980 Constitution. *Cardozo Law Review*, v. 21, p. 1749-1775, 2000; PAIXÃO, Cristiano. Past and future of authoritarian regimes: constitution, transition to democracy and amnesty in Brazil and Chile. *Giornale di Storia Costituzionale*, v. 30, p. 89, 2015. Apenas após os protestos de 2019, convocou-se um plebiscito para iniciar um novo processo constituinte no Chile. Até dezembro de 2023, dois processos constituintes foram concluídos, ambos sem sucesso em aprovar uma nova constituição. Com isso, segue em vigor a Constituição da época de Pinochet.

⁴⁷³ ACKERMAN, Bruce. *We the people: foundations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

⁴⁷⁴ CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022, p. 304-305.

fosse certamente muito mais democrático do que o que se poderia esperar de uma “distensão lenta, gradual e segura”. Como resultado, o povo tomou as rédeas de condução da transição e assumiu papel central e de destaque na elaboração do novo texto, como nunca antes visto em nossa história constitucional. São essa abertura e essa democratização do processo constituinte que atribuem legitimidade à Constituição de 1988. Por isso, esse “processo de elaboração democrático, aberto e participativo [...] deve ser condição de legitimidade para qualquer alteração mais ampla a que venha a se sujeitar a Constituição”.⁴⁷⁵

De todo modo, Temer propõe que participação popular nesse processo revisional se dê por meio de referendo, porque, assim, o eleitorado “convalidar[ia] algo que já foi feito, já está escrito, e não autorizar algo que ainda não conhece. Deverá aprovar um texto pronto, perfeito e acabado”. E é por meio desse recurso que o relator entende ser legítimo e válido esse novo processo revisional: “Confesso que, não fosse a possibilidade de o povo, diretamente, como titular e, agora, exercente do poder Constituinte originário, manifestar-se por meio de referendo, jamais ousaria apoiar a tese da revisão tal como posta no projeto ora em exame”.⁴⁷⁶

A despeito de seu sofisticado exercício argumentativo, esse raciocínio – inaugurado em nossa história constitucional no Parecer nº 49 da relatoria da revisão constitucional, reverberado na PEC 554/1997 e na PEC 157/2003 – carrega consigo uma contradição lógica interna. Nesses três episódios, propõe-se uma nova revisão constitucional que observe os limites das cláusulas pétreas. Para “reativar” esse comando constitucional encerrado com o término da vigência do art. 3º do ADCT, bastaria que o sufrágio popular – via plebiscito ou referendo – o autorizasse, porque ao “povo” não se pode impor qualquer limite jurídico, na medida em que é o “titular do poder constituinte originário”. Com efeito, o “povo” teria uma espécie de “toque de Midas” – transformaria tudo de inconstitucional em que tocasse em constitucional.

Ocorre que, se assim mesmo for, qualquer limite estabelecido para essas eventuais revisões constitucionais – seja o respeito ao art. 60, § 4º, e ao Título II, Capítulo II da Constituição, como Temer propôs em seu substitutivo da PEC 157/2003, seja a restrição da pauta, na forma da PEC 554/1997 – seria tão desprovido de eficácia em relação ao povo quanto as limitações já presentes no texto constitucional originário que tanto tentam driblar. Isto é, bastaria que, em sede de consulta popular, o próprio “povo” decidisse por suprimir direitos e garantias individuais e direitos sociais ou pela redução permanente do quórum para aprovação

⁴⁷⁵ CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio a “Poder Constituinte e patriotismo constitucional”, de Marcelo Cattoni, Op. cit., p. 211.

⁴⁷⁶ Diário da Câmara dos Deputados, 16 de agosto de 2006, p. 39.044.

de emendas constitucionais. Ao fim e ao cabo, conforme Leonardo Augusto de Andrade Barbosa diagnostica:

Prometem uma revisão limitada, mas, para realizá-la, precisam negar exatamente a eficácia da Constituição como limite ao exercício do poder. Os limites sugeridos para o processo revisional [...] não resistem aos mesmos argumentos que [...] invoca[m] para livrar[em]-se dos limites que a Constituição lhe[s] havia imposto em primeiro lugar.⁴⁷⁷

Dessa forma, a lógica da PEC 554/1997 e da PEC 157/2003 joga o povo contra o povo, a constituição contra a constituição, em uma expressão de “cinismo constitucional”, conforme Cristiano Paixão.⁴⁷⁸ Esse recurso ao referendo inauguraria uma espécie de poder constituinte permanente, que sentenciaria de morte a rigidez constitucional, porque toda a dinâmica constitucional poderia ser transformada, desde que mediada por uma consulta popular.

No ponto, há um detalhe fundamental que passou em branco pelos parlamentares ao apreciarem essas propostas. Ao mesmo tempo em que invocam o art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988 para tratar da democracia direta – a qual validaria e legitimaria suas investidas –, ocultam a parte final do dispositivo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, *nos termos desta Constituição*”.

Essa expressão revela textualmente algo inerente de um constitucionalismo que se pretende democrático: se o povo, como titular do poder constituinte originário, é quem elabora uma constituição, é esta que, institucionalizando procedimentos democráticos, garante a esse mesmo povo a própria condição de possibilidade de sua existência continuada. Na verdade, a relação entre povo e Constituição “não é a simples relação de um criador com sua criatura”: é uma relação complementarmente tensa, na qual ambos – povo e constituição – se constituem reciprocamente. Por isso, romper com a constituição para fazer uma nova não é uma opção disponível a um povo, mesmo no exercício direto da democracia, via referendo.⁴⁷⁹

Isso porque povo não equivale a toda a população brasileira em um determinado momento. É muito mais do que isso. Na verdade, com Menelick de Carvalho Netto, “povo é um fluxo comunicativo que envolve de forma permanente o diálogo com as gerações passadas e a responsabilidade para com as futuras”. E esse conceito deve “ser sempre fragmentado, fragmentário e em constante tensão”, em razão da complexidade e da pluralidade de nossa sociedade. E é precisamente por isso – pela diversidade de interesses – que precisamos de uma

⁴⁷⁷ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira, Op. cit., p. 316-346.

⁴⁷⁸ PAIXÃO, Cristiano. *A Constituição subtraída*, Op. cit., p. 5.

⁴⁷⁹ GOMES, David Francisco Lopes. Sobre nós mesmos, Op. cit., p. 136

constituição, a qual não pode ser assenhorada por nenhum órgão nem mesmo pela população de um determinado país.⁴⁸⁰

Na Comissão Especial destinada a apreciar o mérito do PEC 157/2003, a relatoria da proposta coube ao deputado Roberto Magalhães (PSDB/PE). Antes da apresentação de seu parecer, foram realizadas duas audiências públicas, em 7 e 8 de fevereiro de 2006. A primeira sessão contou com a presença dos professores Fábio Konder Comparato e José Geraldo de Sousa Júnior, que convergiram em suas posições. Para Comparato, o referendo popular seria incapaz de convalidar a manifesta inconstitucionalidade que macula a proposta, por violação ao art. 60 da Constituição. Isso porque, nos termos da própria Constituição de 1988, a própria soberania popular é limitada, e um desses limites é exatamente o rito de emenda ao texto constitucional (as regras procedimentais), que seria “a garantia das garantias”.

Concordando com Comparato, para Sousa Júnior, a proposta seria ilegítima, porque não haveria um “momento constitucional”, na medida em que o debate sobre uma revisão constitucional não estava posto na sociedade: “é um momento artificial. Este debate não está colocado na sociedade, os jornais sequer registram, nem na casa do *Big Brother* esse assunto entra, não entra nem no Jô Soares, não entra em lugar nenhum. [...] Só entrará como catástrofe”. Manifestou receio de que o processo não desse abertura à participação do povo – como o fora durante a Constituinte de 1987-1988 –, cujo protagonismo estaria reduzido ao mero referendo, que chancelaria um projeto elaborado a partir das conveniências de forças políticas ocasionalmente majoritárias. A proposta “joga a Constituição contra a Constituição”.⁴⁸¹

No segundo dia de audiência, participou Nelson Jobim, relator da revisão constitucional de 1993-1994 e, à época, presidente do Supremo Tribunal Federal. Em sua exposição, apresentou as “peculiaridades” do constitucionalismo brasileiro – aquela sua tese já defendida durante a revisão constitucional de que a dicotomia entre poder constituinte originário e derivado não faria sentido por aqui, porque todas as nossas mudanças constitucionais haviam ocorrido por meio de transições sem ruptura, isto é, sem rompimentos históricos.

Jobim resgatou as críticas à revisão constitucional de 1993-1994 – que “vinham com aqueles discursos genéricos sobre o sentido do povo etc. etc. etc.” – e, por conta da sua falta de resultados, uma nova revisão seria bem-vinda, porque “a Constituição de 1988 [...] precisa necessariamente de uma lipoaspiração”, em razão da “amplitude que tem [...] no trato de ‘n’

⁴⁸⁰ CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio a “Poder Constituinte e patriotismo constitucional”, de Marcelo Cattoni, Op. cit., p. 210.

⁴⁸¹ O arquivo sonoro da audiência pública realizada em 7 de fevereiro de 2006 está disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=26280>. Acesso em 10 jan. 2025.

assuntos que poderiam ser objeto de leis infraconstitucionais”. Em sua visão, a proposta seria “politicamente correta e juridicamente certa”, porque “o referendo passa uma borracha por todas essas discussões fundamentalistas” – novamente, o “toque de Midas” do povo.⁴⁸²

Três pontos desse pronunciamento de Jobim merecem maior enfoque. Primeiro, embora tenha expressamente rechaçado a ideia de que juristas e acadêmicos (“sábios”, na linguagem de Manoel Gonçalves Ferreira Filho) elaborassem o projeto de revisão constitucional, adotou uma postura vinculada ao “elitismo constitucional”, porque – ao defender sua visão de que no Brasil a mudança de Constituição reflete apenas uma transição sem rupturas – nega, em alguma medida, a própria legitimidade da Constituição de 1988 enquanto resultado do exercício de um poder constituinte originário que efetivamente rompeu com a ordem autoritária anterior.

Segundo, o emprego nada delicado do termo “lipoaspiração”, referindo-se à necessidade de retirar “excessos” do texto constitucional, refletindo um “autoritarismo constitucional”. A um, porque a fala veio do então presidente do Supremo Tribunal Federal, órgão encarregado de fazer a guarda da Constituição (art. 102, *caput*, CF/88), não demonstrando qualquer apreço pelo texto que se propôs a defender no exercício de seu cargo. A dois, porque um termo é típico da área médica, que leva a crer que esse procedimento “lipoaspiratório” seria necessário para preservar da saúde da população, como se a Constituição de 1988 – resultado de um processo constituinte democratizador – fosse uma doença para a sociedade brasileira, um “pacto suicida” que conduziria o país ao caos, à ingovernabilidade.

Terceiro, o esvaziamento do conceito de povo, em um “cinismo constitucional”. Seja porque diminuiu a coerência do papel do povo em um constitucionalismo democrático a meros “etc. etc. etc.”, como se de nada valessem; seja porque reduziu seu protagonismo à realização do referendo, que “passaria a borracha” sobre eventual inconstitucionalidade. Com efeito, Jobim instrumentaliza a ideia de povo para reduzi-lo ao simples papel de legitimador das práticas políticas, e “o povo como legitimação, esse povo compacto, esse povo em bloco, pode prestar-se a usos retóricos bastante perigosos”⁴⁸³ – como colocá-lo contra si próprio.

O trâmite da PEC 157/2003 seguiu na Comissão Especial, tendo-se ouvido diversas lideranças partidárias, até que, em 7 de abril de 2006, o deputado Roberto Magalhães (PSDB/PE) apresentou seu parecer, cujas razões seguiram a mesma linha do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e da justificação da proposta. Todavia, apresentou substitutivo, com três modificações: (i) caberia à própria Assembleia Revisora decisão sobre a

⁴⁸² O arquivo sonoro da audiência pública realizada em 8 de fevereiro de 2006 está disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=26294>. Acesso em 10 jan. 2025.

⁴⁸³ CARVALHO NETTO, Menelick de. Teoria da constituição, Op. cit., p. 8.

autorização de revisões periódicas, desde que observado prazo mínimo de cinco anos entre uma e outra; (ii) os temas a serem debatidos na revisão seriam restritos à organização dos poderes, ao sistema eleitoral e partidário, ao sistema tributário nacional, às finanças públicas, ao sistema federativo e ao sistema financeiro nacional; (iii) além da observância do art. 60, § 4º, da Constituição de 1988, a revisão não poderia suprimir os instrumentos de participação popular previstos no art. 14, I e II (plebiscito e referendo), e 61, § 2º (iniciativa popular das leis).⁴⁸⁴

Em 10 de maio de 2006, o substitutivo da Comissão Especial foi aprovado, contra o voto dos deputados Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP), Antônio Carlos Biscaia (PT/RJ), Odair Cunha (PT/MG), Jamil Murad (PCdoB/SP), Alceu Collares (PDT/RS), João Alfredo (PSOL/CE), os quais apresentaram voto em separado, José Eduardo Cardozo (PT/SP), e Luiz Antonio Fleury (PTB/SP).⁴⁸⁵ Curiosamente, a resistência à proposta veio de parlamentares de partidos da base do governo, o que, nada obstante, não significa que eles próprios não buscassem formas alternativas de burlar o rígido procedimento do art. 60 da Constituição.

Embora em 31 de janeiro de 2023 a PEC 554/1997 tenha sido arquivada, na mesma data, a PEC 157/2003 foi desapensada, permanecendo a matéria distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e sujeita à apreciação pelo plenário da Câmara dos Deputados, em regime de tramitação especial e na situação em que se encontra. A manutenção do trâmite da Proposta de Emenda à Constituição nº 157/2003, pronta para pauta no plenário, revela que os projetos inacabados da revisão constitucional ainda encontram fôlego no presente, mesmo após mais de trinta anos de sua conclusão.

O que está em jogo – ao menos com essa proposta ainda em curso – é o significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e a relação que o Congresso Nacional pretende estabelecer com ele. Isto é, uma afirmação/confirmação ou uma ruptura com a ordem constitucional de 1988: “um projeto que transcende o momento de sua promulgação [...] e que se desdobra além do marco inaugural, no sentido de uma abertura à reconstrução democrática”⁴⁸⁶ e à possibilidade permanente de luta por direitos,⁴⁸⁷ pressupondo “abertura para o futuro, construção de uma comunidade política consciente e reflexiva e disposição para o aprendizado com a experiência histórica”.⁴⁸⁸

⁴⁸⁴ Diário da Câmara dos Deputados, 25 de maio de 2006, p. 26.859-26.869.

⁴⁸⁵ Diário da Câmara dos Deputados, 25 de maio de 2006, p. 26.869-26.901.

⁴⁸⁶ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PATRUS, Rafael Dilly. Constituição e poder constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, v. 45, p. 171-191, 2016, p. 186.

⁴⁸⁷ CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 2. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 92.

⁴⁸⁸ PAIXÃO, Cristiano. *A Constituição subtraída*, Op. cit., p. 5.

CONCLUSÃO

“Quem sabe depois de tantas emendas e revisões não seríamos capazes de, como que por mágica, mediante uma constituinte exclusiva, produzirmos um texto constitucional que nos salvasse de nós mesmos, que por si só fosse capaz de se aplicar e de mudar a todos nós, dispensando a construção da cidadania, de intérpretes e de aplicadores?”

Menelick de Carvalho Netto e Cristiano Paixão⁴⁸⁹

A reflexão de Menelick de Carvalho Netto e de Cristiano Paixão – reproduzida na epígrafe acima – é bastante provocadora: será mesmo que o problema é o texto da Constituição de 1988? Que, mesmo após tantas mudanças no texto da constituição, para solucionar essa “ingovernabilidade”, bastaria retirar seus “excessos”? Que o texto se aplicaria por si próprio? Esse parece ser o ideal que sobrou, que ecoou, da revisão constitucional e que procurei demonstrar nesta dissertação.

A revisão constitucional de 1993-1994, encerrada há mais de trinta anos frustrou os anseios revisionais, mas esse capítulo da história constitucional brasileira não se pode dar por encerrado com a conclusão de seus trabalhos, porque ainda reverbera no presente. A revisão tem mais a nos contar do que apenas suas seis emendas promulgadas. O que procurei fazer nesta pesquisa, então, foi revisitar esses trabalhos revisionais – desde sua origem, passando pela sua captura até chegar aos seus ecos –, a fim de averiguar como a pauta revisional lidou com o significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

No Capítulo I, resgatando sua origem, voltei aos anais da Constituinte para identificar como e por que o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias apareceu (e ficou) no texto constitucional. Resultado de uma fusão de emendas apresentadas (irregularmente) pelos constituintes Joaquim Bevilacqua (PTB/SP) e Ronan Tito (PMDB/MG), a revisão não foi uma pauta do “Centrão” e foi apoiada por partidos de todos os espectros – da direita ao centro e à esquerda. Seria um momento oportuno, em razão do procedimento facilitado de aprovação de emendas, para retirar ou aprofundar as conquistas da nova constituição. Um detalhe que me chamou a atenção na votação da emenda: PT, PDT e PCdoB votaram a favor, enquanto PDS e PFL foram contrários. Como durante a realização da revisão constitucional os papéis se inverteram, procurei entender como ocorreu essa “captura”.

⁴⁸⁹ CARVALHO NETTO, Menelick de; PAIXÃO, Cristiano. Entre permanência e mudança, Op. cit., p. 94.

A resposta que encontrei foi a “falta de governabilidade” do presidente Fernando Collor. Adotando um discurso *anti-establishment*, o “caçador de marajás” optou por não formar uma maioria parlamentar sólida e coesa, sem negociar cargos nem recursos do Executivo com o Legislativo. Como resultado, dependia de uma maioria *ad hoc*, ocasional, conquistada caso a caso. No entanto, com seus projetos voluntariosos e em razão do alto custo político-eleitoral de eventual apoio parlamentar às suas propostas, Collor não conseguia apoio suficiente para aprovar emendas à Constituição, em razão da rigidez do art. 60 do texto constitucional. Seu “Emendão”, por exemplo, foi fatiado e sepultado. Cogitava-se alterar as regras do jogo e a alternativa que se vislumbrou, compatível com o capital político de seu governo e facilitada por ser um mecanismo já previsto na Constituição, foi a revisão constitucional, com seu procedimento mais flexível. O problema era que se estava a anos de sua realização.

A partir daí, identifiquei uma mobilização em torno da antecipação da revisão. A vantagem era que já havia Propostas de Emenda à Constituição em trâmite com esse fim, cujas premissas eram a “ingovernabilidade” brasileira inaugurada com a Constituição de 1988. À época, já havia grande mobilização parlamentar, de juristas e da sociedade civil, tanto a favor quanto contrários à medida. Embora as propostas tenham avançado no processo legislativo, a antecipação da revisão não foi aprovada: no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal, entendeu-se que os cinco anos de experimentação do texto constitucional eram uma condição imposta pelo constituinte originário para o acionamento do procedimento facilitado de mudança da Constituição. Com isso, a reivindicação revisional passou a ser que a revisão se realizasse assim que possível e com amplos poderes.

No Capítulo II, analisei as decorrências dessa captura da revisão constitucional – isto é, os indícios de como a revisão questionaria o significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. O comando do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias se limita apenas a dizer que, após cinco anos de vigência da Constituição de 1988, seu texto poderia ser revisto por maioria simples em sessão unicameral. De sua leitura isolada, não é possível apreender exatamente a extensão desses poderes revisionais. O preenchimento dessa lacuna foi, então, disputado por três correntes.

A primeira de que não haveria quaisquer limites constitucionais à revisão, senão os dispostos no art. 3º do ADCT. Há dois problemas nessa vertente: a um, se vincula a uma suposta “vontade do legislador” e ignora que quem nos diz é o texto e não seu autor; a dois, porque ignora a dicotomia entre poder constituinte originário e poder constituinte derivado, fundamental em constituições que se pretendem rígidas. A segunda de que o acionamento da revisão estaria atrelado ao resultado do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, previsto

no art. 2º do ADCT. A falha dessa posição é que releva a técnica legislativa presente no texto: o art. 3º é um dispositivo autônomo do art. 2º do ADCT, por isso, uma leitura holística da revisão não deve ser feita combinando esse dispositivos. A terceira – que prevaleceu durante os trabalhos revisionais, estabelecida em seu regimento – de que a revisão teria como limite as cláusulas pétreas, exatamente porque seria uma manifestação do poder constituinte derivado e não do poder constituinte originário.

Em seguida, me delonguei sobre o tumultuado trâmite congressional da convocação da revisão constitucional. De novo, uma dúvida decorrente do sintético texto do art. 3º do ADCT. O caminho encontrado pelo Congresso Nacional foi a aprovação de uma resolução, e as duas sessões que apreciaram esse projeto foram bastante conturbadas, tendo o presidente da Mesa do Congresso Nacional, inclusive, ordenado a evacuação das galerias, que gritavam palavras de ordem contra a revisão. Entre investidas dos parlamentares favoráveis ao processo – que se valeram de manobras antirregimentais e de bastante negociação política – e resistências (obstrução) dos partidos contrários – que suscitaram diversas questões de ordem e até acionaram o Supremo Tribunal Federal –, a revisão constitucional foi instaurada em 7 de outubro de 1993.

Durante o estudo dessas sessões, uma atitude do Congresso Nacional me prendeu a atenção, porque seguiu a antítese da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 – questionando seu significado: uma demofobia, representada pelo fechamento das galerias ao público e pela expulsão violenta de manifestantes contrários à revisão. A partir desse episódio, propus uma reflexão sobre o significado de povo: se, de fato as galerias não são povo, elas estão ali para lembrar aos parlamentares que eles também não o são. Povo, na verdade, é um fluxo comunicativo que envolve de forma permanente um diálogo com as gerações passadas e a responsabilidade para com as futuras.

O segundo indício que localizei de que a revisão questionou o significado da Constituinte foi seu funcionamento, que adotou uma lógica diametralmente oposta à de 1987-1988 na condução de seus trabalhos. A um, porque havia uma dúvida fundada sobre a constitucionalidade do funcionamento unicameral da revisão, por violação ao princípio do federalismo (cláusula pétrea, na forma do art. 60, § 4º, I, da Constituição de 1988) – a qual foi inclusive apontada pelo Supremo Tribunal Federal, mas que se esquivou de apreciar a matéria. A dois, por conta de seu regimento: extremamente centralizador, concentrava todos os trabalhos na figura do relator e de seus adjuntos, excluindo do processo revisional os demais parlamentares – já que não funcionaria qualquer comissão e comprometeria a participação e a obstrução dos partidos contrários nos debates – e a própria população – porque a apresentação

de emendas populares foi extremamente custosa, o que resultou na apresentação de um número ínfimo, e não havia previsão de realização de audiências públicas.

No Capítulo III, começo com a crônica de uma morte anunciada: o fracasso da revisão constitucional. Obstrução parlamentar, proximidade da realização de eleições, desmoralização de um Congresso permeado por denúncias de corrupção – cujas repercussões consumiram a pauta da Câmara dos Deputados –, falta de mobilização do governo e de interesse da população; tudo isso contribuiu para que os anseios revisionais não fossem atendidos. Aliás, o estudo dos pareceres de Jobim, que, na prática, propunham uma nova Constituição – apesar de não aprovados – é uma pesquisa interessante a se fazer, porque nos mostra um “futuro imaginado”, uma Constituição que não foi.

Antes do sepultamento da revisão, todavia, houve um último estrondo: o Parecer nº 49 da relatoria da revisão constitucional. A ideia de Jobim, negando a ruptura que a Constituição de 1988 operou em relação à ordem autoritária anterior e instrumentalizando o povo – jogando-o contra si próprio –, era institucionalizar um mecanismo na constituição de superação de seu próprio texto, inclusive de suas cláusulas pétreas. A proposta, embora vista com bons olhos por parlamentares, não chegou a ser apreciada, por falta de quórum, mas reverberaria.

Os ecos que identifico são as subsequentes Propostas de Emenda à Constituição que buscam driblar o rito do art. 60 da Constituição, seja reduzindo sua rigidez, seja propondo a realização de outra revisão constitucional ou de uma “Constituinte exclusiva”. Dentre essas propostas, destaco a PEC 554/1997 e a PEC 157/2003, que, com uma sofisticada argumentação, retomam as teses do Parecer nº 49 da relatoria da revisão constitucional para resolver a ingovernabilidade brasileira. Essas investidas, esses ecos, questionam o significado da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e representam um “autoritarismo constitucional” – já que privilegia a figura do Estado em detrimento da constituição –, um “elitismo constitucional” – porque sugere que uma boa constituição é uma feita por ilustres e não pelo povo – e um “cinismo constitucional” – porque joga o povo contra o povo, a constituição contra a constituição.

As lições da revisão

Afinal, quais as lições que a revisão constitucional e seus ecos nos deixam? Que não é reformando a constituição que será possível solucionar problemas que não são do direito, mas da política, da economia, da sociedade, por exemplo. Se há um problema de governabilidade, o problema não está na constituição; nela, na verdade, estão possíveis soluções.

Com Menelick de Carvalho Netto, o “grande desafio [...] continua a ser a descoberta de

que o Direito moderno não regula a si mesmo. O Direito moderno só se dá a conhecer por meio de textos e textos, por definição, são manipuláveis”.⁴⁹⁰ E é exatamente por seu caráter textual que o direito constitucional não pode ser reduzido ao mero controle do Estado e da maioria, nem que a constituição seja limitada a simples folhas de papel, àquele documento escrito homônimo.

A revisão constitucional de 1993-1994, ela mesma, caiu no esquecimento. Mas a pretensão de se revisar a Constituição de 1988, procurando, de toda maneira, burlar o procedimento do art. 60, é algo recorrente desde então. Com efeito, a análise das fontes nos revela, conforme Cristiano Paixão, que, mesmo com a promulgação do texto de 1988, o poder constituinte permanece em disputa no Brasil.⁴⁹¹ Há uma relação com a Constituição que é bastante tensional – e é aí que está toda a riqueza e todo o risco dessa experiência constitucional.

Em nossa história constitucional, a Constituição de 1988, em seus pouco mais de trinta e seis anos de vigência, superou vários desafios que a puseram à prova. Sobreviveu à crise política do governo Collor, que culminou em seu *impeachment* sem déficits democráticos. Forneceu mecanismos que permitiram, durante o governo FHC, a aprovação de emendas que transformaram aspectos-chave da economia e da administração pública. Nos governos Lula e Dilma, seu texto adequou mudanças que resultaram em políticas sociais inclusivas. Resistiu inclusive a tentativas recentes de sua substituição por uma nova constituição feita por uma comissão de notáveis. Apesar de críticas, ela se manteve.

Assim, a Constituição de 1988 garante um nível suficiente de abertura para fornecer um arranjo institucional compatível com uma democracia contemporânea. Inclusive, seu grau de adaptabilidade (apesar da rigidez prevista no art. 60), sua inclusão e até mesmo o tão criticado detalhismo podem ajudar a explicar por que, apesar de todas as investidas revisionais, segue persistindo. Na verdade, se há algum problema com a Constituição de 1988, o problema é de sua *aplicação* – e não de seu texto.

Por isso, o que fica como legado da revisão em nossa história constitucional é que a urgência não é para com uma “lipoaspiração do texto”, mas com a recuperação da ruptura constituinte, que está na base de um constitucionalismo democrático: deve-se resgatar a origem da legitimidade da Constituição de 1988, um processo constituinte democratizador, cuja ideia é permanente e ultrapassa em muito seu texto. E aqui, com Cristiano Paixão, defendendo que “a melhor forma de respeitar a Constituição é vivê-la como um processo dinâmico, de constante transformação, com um pano de fundo baseado naquelas premissas que inspiraram a Assembleia de 1987/1988: democracia, liberdade, autonomia e participação”.⁴⁹²

⁴⁹⁰ CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais, Op. cit., p. 104.

⁴⁹¹ PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte, Op. cit.

⁴⁹² PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil, Op. cit., p. 167.

REFERÊNCIAS

Bibliografia geral

ABRANCHES, Sérgio, *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ACKERMAN, Bruce. *We the people: foundations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

AVRITZER, Leonardo. O conflito entre a sociedade civil e a sociedade política no Brasil pós-autoritário: uma análise do impeachment de Fernando Collor de Mello. In.: ROSENN, Keith. S.; DOWNES, Richard. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

BACHOF, Otto. *Normas constitucionais inconstitucionais?* Coimbra: Almedina, 2007.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BONAVIDES, Paulo. A Revisão Constitucional na Carta de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: a. 29, n. 116, out./dez. 1992.

BORGES, Jorge Luis. A biblioteca de babel. In.: _____. *Ficções*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

CAMPOS, Roberto. O grande embuste.... In.: CAMPOS, Roberto; ALMEIDA, Paulo Roberto de (Org.). *A constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988*. São Paulo: LVM Editora, 2018, E-book.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A Constituição da Europa. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 133-144.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 2. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 89-108.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado democrático de direito. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 71-88.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A revisão constitucional e a cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem à Constituição da República Federativa de 1988 e as potencialidades do poder revisional nela previsto. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 3-27.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022.

CARVALHO NETTO, Menelick de. As lições da revisão. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 2. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 213-219.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Brasil, a encruzilhada institucional ínsita ao procedimento de revisão constitucional: civilização ou barbárie (manuscrito inédito). In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 259-267.

CARVALHO NETTO, Menelick de; PAIXÃO, Cristiano. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 2. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 91-104.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio a “Poder Constituinte e patriotismo constitucional”, de Marcelo Cattoni. A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da democracia possível. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 205-214.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Temporalidade, constitucionalismo e democracia. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 1. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 109-120.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Teoria da constituição: os marcos de uma doutrina constitucionalmente adequada ao constitucionalismo. In.: _____. *Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados*, v. 2. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 3-22.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A economia política do governo Collor: discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalizão*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PATRUS, Rafael Dilly. Constituição e poder constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, v. 45, p. 171-191, 2016.

CATTONI, Marcelo. *Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional: O projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na Teoria Discursiva de Jürgen Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Notas programáticas para uma nova história do processo de constitucionalização brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 51, 2010.

CERQUEIRA NETO, José Nunes de. *A inércia da tradição*. Brasília: Colenda, 2022.

CHUEIRI, Vera Karam de. *Constituição radical: percursos de constitucionalismo e democracia*. Belo Horizonte: Arraes, 2024.

COELHO, João Gilberto Lucas A participação popular na Constituinte. *Revista de Cultura Vozes*, v. 82, n. 2, 1988.

COSTA, Pietro. História do direito: imagens comparadas. In.: _____. *Soberania, representação, democracia*. Ensaios de história do pensamento jurídico, Curitiba: Juruá, 2010, p. 21.

CRISTI, Renato. The metaphysics of constituent power: Schmitt and the genesis of Chile's 1980 Constitution. *Cardozo Law Review*, v. 21, p. 1749-1775, 2000.

COSTA, Alexandre Araújo; ARAÚJO, Eduardo Borges. Legitimidade política e compatibilidade constitucional: a recepção pelos juristas das propostas de assembleia constituinte exclusiva para alterar o sistema político. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 207-241, abr./jun. 2015.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova: Rev. Cultura e Política*, São Paulo, n. 39, p. 33-54, 1997.

DOSSE, François. História do tempo presente e historiografia. *Revista Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 5-22, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder judiciário e a revisão constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 120, p. 31-40, out./dez. 1993.

FICO, Carlos. História do Tempo Presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis: o caso brasileiro. *Varia História*, v. 28, p. 43-59, 2012.

FORÇA SINDICAL. *Um projeto para o Brasil: a proposta da Força Sindical*. São Paulo: Geração, 1993.

GINZBURG, Carlo. *Miti, emblemi, spie: morfologia e storia*. Milano: Adelphi, 2023.

GOMES, David Francisco Lopes. Sobre nós mesmos: Menelick de Carvalho Netto e o direito constitucional brasileiro pós-1988. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 21, p. 112-161, 2019.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. São Paulo: Unesp, 2020.

HESPANHA, António Manuel. *A história do direito na história social*. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.

HORTA, Raul Machado. Natureza, limitações e tendências da revisão constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 31, n. 121, p. 45-54, jan./mar. 1994.

HORTA, Raul Machado. Oportunidade de uma revisão constitucional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n. 35, p. 75-90, 1995.

HORTA, Raul Machado. Permanência e Mudança na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 115, p. 5-25, jul./set. 1992.

LAMOUNIER, Bolívar. A questão institucional brasileira. In.: LAMOUNIER, Bolívar; NOHLEN, Dieter. (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo: Edições Loyola. 1991.

LINZ, Juan. Democracy's Time Constraints. *International Political Science Review*, v. 19, n. 1, 1998.

LUCCA, Rafael Bernardes. *Revolução à brasileira: como os juristas da ditadura e a teoria do poder constituinte ajudaram a transformar um golpe de estado numa revolução*. Londrina: Editora Thoth, 2024.

MARCHESI, Aldo; WINN, Peter. Uruguay: los tiempos de la memoria. In.: WINN, Peter; STERN, Steve J.; LORENZ, Federico; MARCHESI, Aldo (Eds.). *No hay mañana sin ayer – Uruguay y las batallas por la memoria histórica en el Cono Sur*. Santiago: LOM, 2014, p. 121–204.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Brasil Livre: Proposta de Revisão Constitucional*. Porto Alegre: Ortiz, Instituto de Estudos Empresariais, 1993.

MELO, Carlos. *Collor: o ator e suas circunstâncias*. São Paulo: Novo Conceito, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. Limites da revisão: cláusulas pétreas ou garantias de eternidade, possibilidade jurídica de sua superação. *ADV Advocacia Dinâmica*, Boletim Informativo Semanal, a. 14, n. 7, p. 80-82, 18 fev. 1994.

MOUFFE, Chantal. Pensando a democracia moderna com e contra Carl Schmitt. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, jul.-dez. 1994, p. 87-107.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. *Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, v. 10, 2012.

OLIVEIRA, Paulo Henrique Blair de. Discutindo o essencial. *Constituição & Democracia*, n. 1, p. 10, fev. 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/997>.

ORSI ROSSI, Lucas. A renúncia de Jânio Quadros como crise constitucional e a saída parlamentarista para a posse de Jango. *Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília*, v. 16, n. 1, p. 318-348, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/29920>.

ORSI ROSSI PEREIRA, Lucas. *Aspectos do movimento desconstituente no Brasil: a liberação da terceirização da atividade-fim como prática desconstituente*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/31937>.

PAIXÃO, Cristiano. A Constituição subtraída. *Constituição & Democracia*, n. 1, p. 4-5, fev. 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/959>.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, v. 43, 2014.

PAIXÃO, Cristiano; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo; CARVALHO NETTO, Menelick de. Constituição sem povo e o medo da democracia. *Jota*, 20 set. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/constituicao-sem-povo-e-o-medo-da-democracia>.

PAIXÃO, Cristiano; MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander; CATTONI, Marcelo; CHUEIRI, Vera Karam de. Constituinte exclusiva é inconstitucional e ilegítima. *Consultor Jurídico*, 27 jun. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-27/proposta-constituente-exclusiva-inconstitucional-ilegitima/>.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961. *Universitas IUS*, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/2622>.

PAIXÃO, Cristiano. Dictatorships. In.: DUVE, Thomas; HERZOG, Tamar. (Eds.). *The Cambridge History of Latin American Law in Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024, v. 1, p. 422-460.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria*, v. 13, n. 26, 2011, p. 146-169. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1379>.

PAIXÃO, Cristiano. Entrevista. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 26, p. 12-13, out./nov. 2008.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Cláudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: Uma análise do “emendão” de 1982. *História do Direito: revista do Instituto Brasileiro de História do Direito*, v. 2, n. 3, p. 300-319, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83527>.

PAIXÃO, Cristiano. Past and future of authoritarian regimes: constitution, transition to democracy and amnesty in Brazil and Chile. *Giornale di Storia Costituzionale*, v. 30, p. 89, 2015.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris; PUC Rio, 2008

PISARELLO, Gerardo. *Procesos constituyentes: Caminos para la ruptura democrática*. Madrid: Trotta, 2014.

RISTROPH, Alice. Is Law? Constitutional crisis and existential anxiety. *Constitutional Commentary*. v. 25, p. 431-459, 2009.

ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio. Crise política e impeachment. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 183-203, jul. 2016.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio. O governo e o *impeachment* de Fernando Collor de Mello. In.: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.). *O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. *E-book*. ISBN 978-85-200-1379-3.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio João; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O *impeachment* do presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 82, p. 163-200, 2011.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como se mudam as Constituições*. Brasília: Editora UnB, 1996.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. A História do Direito Contemporâneo: um projeto possível? *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 36, p. 20-35, 2017.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. O herói improvável e o elixir das concórdias: neointegralismo e defesa do Estado corporativo em Goffredo Telles Júnior. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 185, n. 495, p. 76-125, 2024.

SEMPLE, Victor Frank Corso. *Sua Majestade, o Presidente da Câmara dos Deputados: uma investigação dos poderes e dos instrumentos jurídicos da presidência da casa legislativa no processo de impeachment*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/33713>.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, 1992.

SKIDMORE, Thomas. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In.: ROSENN, Keith. S.; DOWNES, Richard. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

SOUZA, Amaury de. O impeachment de Collor e a reforma institucional no Brasil. In.: ROSENN, Keith. S.; DOWNES, Richard. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

STRECK, Lenio Luiz. *Constituição: limites e perspectivas da revisão*. Porto Alegre: Rígel, 1993.

TEMER, Michel. Revisão constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 120, p. 107-109, out./dez. 1993.

TOCANTINS, João Victor de Araújo. *Doutrina dos atos Interna Corporis em xeque: jurisdição constitucional e devido processo legislativo*. 2024. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) –

Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/50339>.

VILLA, Marco Antonio. *Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção*. Rio de Janeiro: Record, 2016. E-book. ISBN: 978-85-01-09053-9.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Historia y constitución*. Trotta: Madrid, 2005.

Anais de seminários, congressos e encontros

ATALIBA, Geraldo. Revisão Constitucional. In.: CORRÊA, Maurício José (Coord.). *Anais do Seminário Plebiscito e Revisão Constitucional*. Brasília: Senado Federal, 1992.

BICUDO, Hélio. Simpósio Plebiscito e Revisão Constitucional. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992.

BONAVIDES, Paulo. A reforma constitucional e o plebiscito. In.: CORRÊA, Maurício José (Coord.). *Anais do Seminário Plebiscito e Revisão Constitucional*. Brasília: Senado Federal, 1992.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A tensão entre memória e esquecimento nos 30 anos da Constituinte de 1988. In.: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; GOMES, David, F. L. (Org.). *1988-2018: O que constituímos? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 Anos da Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019.

COELHO, João Gilberto Lucas. Revisão constitucional: quais os limites? In.: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Anais da XIV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil: cidadania*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. Emenda e revisão na Constituição de 1988. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992.

JOBIM, Nelson. Reforma constitucional mínima, antes das reformas política e administrativa. *Anuário do Instituto Liberal de São Paulo 1993: Conferências*. São Paulo: Instituto Liberal, 1994, p. 141-142.

JOBIM, Nelson. Revisão constitucional e plebiscito. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Constituição de 1988 e diretrizes para a reforma constitucional. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992.

MENDES, Gilmar Ferreira. Revisão constitucional e plebiscito. In.: *Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Revisão constitucional e plebiscito. *In.: Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992.

TEMER, Michel. *In.: Simpósio Sobre Revisão Constitucional e Plebiscito: estudos constitucionais OAB*. Brasília: Conselho Federal da OAB; Comissão de Estudos Constitucionais, 1992.

Artigos de jornais e periódicos

ALMEIDA, Luciano Mendes de. Mensagens da CNBB. *Folha de São Paulo*, 8 maio 1993.

BALLERONI, Ediana. Para STF, a própria Carta limita a revisão. *Folha de São Paulo*, 11 maio 1993.

BALLERONI, Ediana; VAZ, Lucio. Projeto dificulta acordo. *Folha de São Paulo*, 25 set. 1993.

BARBOSA, Adelson. Para Lucena, Itamar não deve interferir na revisão. *Folha de São Paulo*, 28 set. 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. A reforma da Constituição: em defesa da revisão constitucional. *Jus Navigandi*, 1 nov. 1999. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/141/a-reforma-da-constituicao>.

BONCHRISTIANO, Ana. Amplitude da reforma causa divergências. *Folha de São Paulo*, 26 dez. 1992.

BONCHRISTIANO, Ana. OAB discute limites da revisão da Carta. *Folha de São Paulo*, 25 abr. 1993.

CÂMARA GANHA novos monitores e elevador. *Folha de São Paulo*, 8 jan. 2004.

CÂMARA RETIRA painéis de vidro que separavam plenário das galerias. *Folha de São Paulo*, 6 jan. 2004.

CÂMARA TERÁ ‘aquário’. *Jornal do Brasil*, 29 set. 1993.

CARAZZAI, Estelita Hass; VIZEU, Rodrigo, Vice, Mourão sugere nova Constituição, mas sem Constituinte. *Folha de São Paulo*, 14 set. 2018.

CARTADA do PFL é sair da briga por relatoria. *Jornal do Brasil*, 29 set. 1993.

CASTELLO BRANCO, Carlos. Plebiscito em abril facilitaria Emenda. Coluna do Castello. *Jornal do Brasil*, 20 out. 1991.

CONGRESSO decide hoje revisão constitucional. *Jornal do Brasil*, 22 set. 1993.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Nota oficial, de 23 de setembro de 1993. *Jornal do Brasil*, 25 set. 1993.

CRONOLOGIA do tumulto. *Folha de São Paulo*, 23 set. 1993.

DILMA DESISTE de constituinte para tratar da reforma política. *G1, Jornal Nacional*, 25 jun. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/06/dilma-desiste-de-constituente-para-tratar-da-reforma-politica.html>.

DILMA ROUSSEF propõe plebiscito para reforma política e ‘pacto pelo Brasil’. *Agência Senado*, 24 jun. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/06/24/dilma-rousseff-propoe-plebiscito-para-reforma-politica-e-pacto-pelo-brasil>.

DIMENSTEIN, Gilberto; FARIA, Tales. Líderes partidários acreditam que “emendão” não passa no Congresso. *Folha de São Paulo*, 23 ago. 1991.

FALTOU pulso a Lucena. *Jornal do Brasil*, 23 set. 1993.

FARIA, Tales. Líderes na Câmara rejeitam o emendão proposto pelo governo. *Folha de São Paulo*, 2 out. 1991.

FOSSO de ACM vira espelho d’água. *Folha de São Paulo*, 20 ago. 1998.

GENOÍNO, José. Plebiscito e Revisão Constitucional. *Boletim Nacional do Partido dos Trabalhadores*, jun. 1991.

GODINHO, Fernando. TUCANOS reclamam da indefinição de FHC. *Folha de São Paulo*, 28 set. 1993.

GOFFREDO lança manifesto contra a revisão. *Folha de São Paulo*, 14 set. 1993.

GOVERNO negocia adiamento em troca de reforma fiscal. *Folha de São Paulo*, 27 set. 1993.

GRUPO pedetista rasga o projeto de resolução. *Folha de São Paulo*, 23 set. 1993.

INCOÊNCIO AMEAÇA adiar a revisão. *Jornal do Brasil*, 16 set. 1993.

INOCÊNCIO TENTA votar hoje início de projeto. *Folha de São Paulo*, 22 set. 1993.

ITAMAR mantém silêncio sobre a polêmica. *Folha de São Paulo*, 29 set. 1993.

LUCENA MANDA esvaziar galerias. *Folha de São Paulo*, 23 set. 1993.

LUCENA RECORRE ao Supremo para tentar manter sessão de abertura. *Folha de São Paulo*, 6 out. 1993.

MADUENO, Denise. Bate-boca e agressões no plenário marcam votação. *Folha de São Paulo*, 23 set. 1993.

MADUENO, Denise; BONASSA, Elvis Cesar; ALVES, Carlos Eduardo. ‘Contras’ se armam para dificultar votação. *Folha de São Paulo*, 29 set. 1994.

MANIFESTO vai contra Constituinte para reforma jurídica. *Consultor Jurídico*, 25 jun. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-25/manifesto-assembleia-constituente-reforma-politica/>.

MARTINS, Franklin. Das galerias, insultos. *Jornal do Brasil*, 23 set. 1993.

MENEZES, Cynara. PTB vai passar a obstruir revisão. *Folha de São Paulo*, 9 mar. 1994.

NERI, Emanuel. Para FHC, convocação deve ser feita com rapidez. *Folha de São Paulo*, 26 jun. 1994.

NIEMEYER não se opõe a vidro. *Folha de São Paulo*, 30 set. 1993.

O 2º CONGRESSO Nacional da Força Sindical. *Jornal do Brasil*, 27 set. 1993.

O FRACASSO da revisão constitucional. *Agência Senado*, 19 ago. 2008.

OPOSITORES da revisão admitem dar apoio a ‘emenda’. *Jornal do Brasil*, 27 set. 1993.

PARTIDOS vão recorrer ao Supremo. *Jornal do Brasil*, 22 set. 1993.

PFL ABRE mão da relatoria. *Folha de São Paulo*, 29 set. 1993.

PLANALTO deixará Congresso definir a revisão. *Jornal do Brasil*, 28 set. 1993.

PONTES, Marcelo, A revisão está cada vez mais complicada. *Coluna do Castello. Jornal do Brasil*, 23 set. 1993.

PONTES, Marcelo. Como a revisão foi viabilizada. *Coluna do Castello. Jornal do Brasil*, 2 out. 1993.

PONTES, Marcelo. Revisão está com cara de Batalha de Itararé. *Jornal do Brasil*, 25 set. 1993.

PSDB dá apoio sob condições. *Folha de São Paulo*, 23 set. 1993.

REBELO, Aldo. Revisão constitucional: impasse em câmera lenta. *Princípios*, n. 31, nov. 1993/jan. 1994.

REBELO, Aldo. Revisão constitucional: por que parou? *Princípios*, n. 33, mai.-jul./1994.

REUNIÃO da Força Sindical vira ato pela revisão-já. *Folha de São Paulo*, 28 set. 1993.

REVISÃO já, com direitos sociais. *Jornal do Brasil*, 26 set. 1993.

ROSSI, Clóvis. Fragilidade força governo a negociar. *Folha de São Paulo*, 8 mar. 1991.

ROSSI, Clóvis; DIMENSTEIN, Gilberto. Presidente admite antecipar plebiscito. *Folha de São Paulo*, 5 set. 1991.

SEGURANÇA é ampliada. *Jornal do Brasil*, 24 set. 1993.

SEIDL, Antonio Carlos. Empresários não desistem. *Folha de São Paulo*, 1º jun. 1994.

SEIDL, Antonio Carlos. Fiesp ameaça ir ao STF para manter reforma. *Folha de São Paulo*, 28 set. 1993.

SENADO também rejeita texto. *Folha de São Paulo*, 3 out. 1991.

SERRA, José. A menor distância entre dois pontos. *Folha de São Paulo*, 20 nov. 1994.

SERRA, José. Senão, não. *Folha de São Paulo*, 14 set. 1993.

SESSÃO tem acesso controlado. *Folha de São Paulo*, 20 set. 1993.

SILVA, Eumano. Limites políticos serão grandes, diz Jobim. *Folha de São Paulo*, 1 out. 1993.

SILVA, José Afonso da. Revisão não é destruição. *Folha de São Paulo*, 26 dez. 1992.

SINGER, André. Sarney só sai em março de 1990. *Folha de São Paulo*, 3 jun. 1988.

TAPAS e desaforos adiam votação da revisão. *Jornal do Brasil*, 23 set. 1993.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. A reforma da Constituição. *Folha de São Paulo*, 29 set. 1993.

TEMER, Michel. Não à constituinte exclusiva. *Folha de São Paulo*, 4 set. 2007.

TRÊS candidatos defendem revisão exclusiva. *Folha de São Paulo*, 26 jun. 1994.

ULHÔA, Raquel. Líderes decidem facilitar futuras reformas à Constituição. *Folha de São Paulo*, 21 abr. 1994.

UM DIA de cão no Congresso Nacional. *Jornal do Brasil*, 30 set. 1993.

VAZ, Lucio. Collor tenta reconquistar apoio no Congresso. *Folha de São Paulo*, 8 mar. 1991.

VAZ, Lucio; SOUZA, Gubemberg. Inocência tenta reduzir poder de Jobim, mas não obtém apoio. *Folha de São Paulo*, 17 mar. 1994.

VAZ, Lucio. Líderes dos partidos articulam revisão superficial. *Folha de São Paulo*, 26 set. 1993.

VAZ, Lúcio; SILVA, Eumano. Líderes ficam divididos sobre como reagir. *Folha de São Paulo*, 7 out. 1993.

VAZ, Lucio. PMDB defende revisão rápida e restrita. *Folha de São Paulo*, 28 set. 1993.

VAZ, Lucio. Revisão está ameaçada, dizem PMDB e PFL. *Folha de São Paulo*, 24 set. 1993.

VEJA a íntegra do Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal. *Folha de São Paulo*, 23 ago. 1991.

Debates legislativos

Annaes do Senado Federal, 22 de janeiro de 1915.

Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 2 de junho de 1988.

Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 3 de junho de 1988.

Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 28 de junho de 1988.

Diário da Assembléia Nacional Constituinte, 1º de setembro de 1988.

Diário da Câmara dos Deputados, 4 de junho de 1997.

Diário da Câmara dos Deputados, 23 de agosto de 1997.

Diário da Câmara dos Deputados, 13 de dezembro de 1997.

Diário da Câmara dos Deputados, 10 de junho de 1998.

Diário da Câmara dos Deputados, 30 de junho de 1998.

Diário da Câmara dos Deputados, 26 de setembro de 2003.

Diário da Câmara dos Deputados, 25 de maio de 2006.

Diário da Câmara dos Deputados, 16 de agosto de 2006.

Diário da Câmara dos Deputados, 11 de dezembro de 2007.

Diário da Câmara dos Deputados, 10 de julho de 2009.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 8 de novembro de 1990.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 8 de agosto de 1991.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 14 de agosto de 1991.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 24 de outubro de 1991.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 28 de agosto de 1991.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 19 de setembro de 1991.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 21 de setembro de 1991.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 18 de outubro de 1991.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 7 de novembro de 1991.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 22 de fevereiro de 1992.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 29 de fevereiro de 1992.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 25 de março de 1992.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 9 de junho de 1992.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 12 de agosto de 1993.

Diário do Congresso Nacional, 23 de setembro de 1993.

Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1993.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 6 de outubro de 1993.

Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 14 de outubro de 1993.

Diário do Congresso Nacional, 20 de outubro 1993.

Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 21 de outubro de 1993.

Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 27 de outubro de 1993.

Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 4 de novembro de 1993.

Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 11 de novembro de 1993.

Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal), 18 de novembro de 1993.

Diário do Congresso Nacional (Seção I), 17 de janeiro de 1995.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 11 de maio de 1995.

Diário do Congresso Nacional (Seção II), 19 de maio de 1995.

Diário do Senado Federal, 11 de novembro de 1997.

Diário do Senado Federal, 15 de dezembro de 1999.

Diário do Senado Federal, 4 de setembro de 2003.

Diário do Senado Federal, 20 de janeiro de 2004.

Diário dos Trabalhos Revisionais, 19 de novembro de 1993.

Diário dos Trabalhos Revisionais, 24 de fevereiro de 1994.

Diário dos Trabalhos Revisionais, 19 de março de 1994.

Diário dos Trabalhos Revisionais, 15 de abril de 1994.

Diário dos Trabalhos Revisionais, 1º de junho de 1994.

Documentos

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Resoluções do 4º Congresso Nacional da CUT*. São Paulo, 1991. Disponível em: <https://cedoc.cut.org.br/d/sistema/resolucoes/117/arquivo/4-congresso-nacional-da-cut-1991.pdf>.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Resoluções da 6ª Plenária Nacional da CUT*. São Paulo, 1993. Disponível em: <https://cedoc.cut.org.br/d/sistema/plenarias/117/arquivo/6-plenaria-nacional-da-cut-1993.pdf>.

COLLOR, Fernando. *Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional*. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor/brasil-um-projeto-de-reconstrucao-nacional-1991/>.

COLLOR, Fernando. *Projeto de reconstrução nacional: concepção e permanência, realizações, prioridades*. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor/projeto-de-reconstrucao-nacional-concepcao-e-permanencia-realizacoes-prioridades-1990>.

CONGRESSO NACIONAL DO PT. *Resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores*, 30 de agosto a 2 de setembro de 2007, São Paulo, Brasil. – Porto Alegre: Partido dos Trabalhadores, 2007, p. 45. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/Resolucoesdo3oCongressoPT.pdf>.

SARNEY, José. *A futura Constituição do Brasil*. Palácio da Alvorada, 26 jul. 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988/65.pdf/view>.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. *Carta aos brasileiros*. 8 ago. 1977. Disponível em: https://direito.usp.br/pca/arquivos/5f223ea6ae26_cronica-das-arcadas.pdf.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. Segunda Carta aos brasileiros (Mensagem contra a Revisão da Constituição). *Princípios*, São Paulo, n. 31, nov. 1993/jan. 1994, p. 7-10. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/revistas/principios/pdf/031.pdf>.

Legislação

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.

BRASIL. *Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm.

BRASIL. *Projeto de Constituição para o Império do Brasil, de 1º de setembro de 1823*. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25819>.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 981/PR, relator ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgada em 17 dez. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346733>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 983/DF, relator ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgada em 10 mar. 1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346735>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 984/DF, relator ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgada em 10 mar. 1994.

Disponível

em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346736>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.754/DF, relator ministro Marco Aurélio, redator para o acórdão ministro Francisco Rezek, Tribunal Pleno, julgado em 7 out. 1993. Disponível

em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325619>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 829/DF, relator ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgada em 14 abr. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266553>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 830/DF, relator ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgada em 14 abr. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 833/DF, relator ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgada em 14 abr. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266556>.