

**7ª Seção – Memória do  
Direito Administrativo**

***Section 7 – Retrospective  
of Administrative Law***



# EMENDA E REVISÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

## AMENDMENT AND REVIEW IN THE BRAZILIAN CONSTITUTION OF 1988

FÁBIO KONDER COMPARATO

Professor titular aposentado de Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, instituição de que é Professor Emérito. É Doutor em Direito pela Universidade de Paris e Doutor *honoris causa* pela Universidade de Coimbra.

ÁREAS DO DIREITO: Constitucional; Administrativo

1. A Constituição promulgada em 5 de outubro 1988 prevê, no art. 3º de suas disposições transitórias, que “a revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.<sup>1</sup>

Tanto pelo *nomen iuris* do instituto, quanto pela localização o conteúdo da norma transcrita, bem se vê que o constituinte entendeu de regular, nessa disposição transitória, algo diverso da emenda à Constituição, de que trata o art. 60 do texto permanente. Mas em que consiste, exatamente, a diferença?

É o que me proponho investigar, nesta nota.

2. Princípios pela análise semântica.

As sucessivas constituições brasileiras não apresentam uma uniformidade, quanto a esse ponto.

A Constituição imperial de 1824, ao cuidar das alterações a serem introduzidas em seu texto, usava da expressão *reforma* (art. 174), a qual foi mantida na primeira Constituição republicana (art. 90).

A Constituição de 1934, porém, estabeleceu uma distinção técnica entre *emenda e revisão*, como espécies de *reforma constitucional* (art. 178). A *emenda* era

---

1. Artigo originariamente publicado na *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 23, n. 93, p. 125-128, jan.-mar. 1990.

a modificação da Constituição que não atingisse a estrutura política dos Estados federados nem a organização e a competência dos Poderes. Caso contrário, haveria revisão. Por isso mesmo, o procedimento revisional era mais complexo, com acumulação de exigências em relação ao processo de aprovação das emendas.

A rigor, essa duplicidade de procedimentos já havia sido, de certa forma, criada pela Carta de 1824. O primeiro constituinte brasileiro reconheceu uma diferença de natureza entre as diversas disposições do texto. “É só constitucional”, proclamava o art. 178, “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 pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias”. Ou seja, as normas não consideradas constitucionais *ratione materiae* não seriam objeto, propriamente falando, de *reforma* e, sim, de revogação ordinária.

Na Constituição de 1934, porém, não obstante se reconhecer uma diferença específica de fundo entre dois conjuntos de normas constantes do seu texto, não se chegou a denegar, a um deles, a natureza de normas materialmente constitucionais.

Fazendo-se abstração do vácuo constitucional instaurado em 1937, chegamos à Carta de 1946, onde a terminologia volta a ser unitária (art. 217). Toda e qualquer alteração do seu texto era considerada uma *emenda*. Essa orientação foi mantida na Constituição de 1967 (art. 47).

Como se percebe, o direito constitucional anterior não serve como esclarecimento interpretativo do texto de 1988. O art. 60 de sua parte permanente e o art. 3º das disposições transitórias aplicam-se, à primeira vista, à alteração de qualquer norma da Constituição. Sob esse aspecto, portanto, a Carta Constitucional em vigor não estabelece nenhuma distinção *ratione materiae* entre as suas normas. São todas de idêntica intensidade, posição hierárquica ou grau de validade; o que torna mais intrigante a compreensão da *ratio juris* que levou o constituinte a estabelecer dois processos distintos do texto constitucional.

3. No direito constitucional comparado, a análise semântica não é, tampouco, esclarecedora.

O termo *revisão* aparece em algumas Constituições em vigor, mais ou menos recentes, para significar toda e qualquer alteração de seu texto. Assim, por exemplo, na Constituição suíça (arts. 118 e ss.), na italiana (arts. 138 e 139), na francesa (art. 89) e na portuguesa (arts. 286 e ss.).

Na Constituição espanhola de 1978, porém – analogamente à Constituição da Áustria art. 44 – a revisão é uma espécie de reforma mais séria: é a reforma total da Carta, ou a reforma parcial de disposições consideradas mais importantes que as outras, porque dizem respeito à essência do regime (arts. 166 e seguintes).















Encerrado o processo deliberativo no Congresso Nacional, seria admissível submeter a revisão, assim aprovada, ao referendo popular?

A resposta é, à primeira vista, negativa, pois a Constituição não prevê o referendo no processo de aprovação de emendas, e não se vê *a priori*, por que razão ele deveria se impor em matéria de revisão. Pode-se, nesse sentido, argumentar que a Carta de 1988 não consagrou a soberania popular direta como princípio absoluto e, sim, em posição concorrente ou complementar à soberania representativa. Este, aparentemente, o sentido da expressão final do art. 1º, parágrafo único: *nos termos desta Constituição*. Em suma, as manifestações da soberania popular direta seriam admissíveis, tão-só, nos casos expressamente previstos.

Em sentido oposto, vale lembrar que, dos três instrumentos de participação popular no processo de criação do direito – a iniciativa, o referendo e o plebiscito –, enunciados no art. 14 como manifestações da soberania popular, somente o primeiro aparece regulado na Constituição (arts. 27, § 4º; 29, XI e 61, § 2º) e, ainda assim, incompletamente. Vale dizer, a Constituição, nessa matéria, limitou-se a enunciar *princípios*, sem construir institutos, perfeitos e acabados.

Trata-se, no caso, de autênticos princípios substantivos e não de princípios adjetivos ou instrumentais, para retomarmos a classificação proposta pelo Prof. Jorge Miranda<sup>4</sup>. Quer isto significar que se está, aí, diante de um dos fundamentos da ordem política, qual seja, a soberania popular. Ainda que se sustente que a manifestação direta dessa soberania é constitucionalmente equipolente e não superior à sua manifestação indireta, por intermédio de representantes, não se pode negar que essa equipolência impede se considerem admissíveis de modo expresso no texto constitucional. Tal seria colocar a soberania popular direta em deste, o que não se coaduna com o enunciado do art. 1º, § 1º da Constituição de 1988. Assim, a fórmula final desse dispositivo – “nos termos desta Constituição” – significa, simplesmente, que o povo exerce sua soberania de modo direto *pelos formas indicadas na Constituição*, isto é, por meio da iniciativa popular, do plebiscito e do referendo (art. 14); e não que tais instrumentos são aplicáveis, tão-só, nos casos em que a Constituição expressamente o declara.

Há mais, ainda.

Não se deve confundir o princípio da soberania popular com as formas do seu exercício. Aquele é, realmente, a pedra angular da democracia e se acha consagrado, na consciência jurídica universal, como fundamento – efetivo ou ideal – de toda organização política. Já as formas de exercício da soberania popular são expressões instrumentais desta, são técnicas de sua realização, cuja modelagem

4. *Manual de Direito Constitucional*, t. II, 2ª., Coimbra, pp. 202 e ss.

depende, sempre, da deliberação do povo soberano, no momento constituinte originário. Logicamente, só o povo, como titular da soberania, é que pode declarar, ao constituir o Estado, de que modo pretende exercê-la.

Ora, para que se pudesse dizer, com lógica certeza, que o povo se autolimitou no exercício da soberania, abrindo mão do poder de exercê-la diretamente, ou que, tendo o admitido, em princípio, o exercício direto do poder soberano, pretendeu fazê-lo apenas em casos especiais e taxativos, seria preciso que a Constituição – que é a manifestação originária da soberania – o declarasse, explicitamente.

Temos, assim, revertido o argumento acima exposto, em contrário à admissibilidade do referendo nas reformas constitucionais. Havendo a Constituição de 1988 admitido o exercício da soberania popular como princípio, a sua exclusão, para as emendas e a revisão, dependeria de uma norma explícita. Como esta não existe, deve-se concluir que toda e qualquer reforma da Constituição pode ser ratificada – como também iniciada – pelo voto popular. Seria, no entanto, da maior conveniência que esse princípio constitucional implícito fosse declarado e regulado por meio de lei complementar.

São estas, segundo me parece, as principais questões suscitadas pelo adualismo da reforma constitucional – emenda ou revisão –, criado pela Carta de 1988.

São Paulo, fevereiro de 1990.

---

## PESQUISAS DO EDITORIAL

### Veja também Doutrina

- Os limites da revisão constitucional, de Inocêncio Mártires Coelho – *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional* 1/915-924 (DTR\2012\1009);
- Reforma constitucional, de Miguel Reale – *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional* 1/1063-1074 (DTR\2012\978); e
- Mutação constitucional: revisão e emenda na Constituição Federal de 1988. Aspectos jurídicos, de Flávia Rodrigues Daraya, Giovane Rosário Ferreira, José Reinaldo da Silva, Juliana Rita Fleitas, Rita de Cássia Lopes Gama – *RDCI* 22/211-264 (DTR\1998\44).

