

*pus*, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos cuando se violen el derecho al debido proceso y la tutela jurisdiccional de cualquier persona.

Ya en el último capítulo se describen las diversas teorías de la interpretación constitucional (hermenéutica, tópica, institucional, alternativa), empleadas de una u otra manera en el proceso práctico de la tutela de los derechos fundamentales. El autor concluye en que pueden apreciarse actualmente dos grandes tendencias interpretativas, una formalista y otra mate-

ria: «en esa tensión se encuentra un arco iris de posibilidades menos formalistas y más sustantivas, en las que la teoría institucional se ubica como un estado maduro de la interpretación constitucional, en función de los desafíos contemporáneos».

En fin, estamos ante un libro especialmente recomendable para aquellos lectores interesados en el desarrollo teórico y práctico de la justicia constitucional peruana, un interés que debiera extenderse de modo general a todos los constitucionalistas iberoamericanos.

JORGE MIRANDA, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003.

Por SAMANTHA MEYER-PFLUG\*

## 1. INTRODUÇÃO

A obra do Professor Jorge Miranda «Constituição e Cidadania» trata de temas relevantes do Direito Constitucional fruto de suas palestras, conferências, entrevistas e artigos publicados em jornais. Os temas desenvolvidos em seu livro, tais como a revisão constitucional, os direitos fundamentais e as instituições políticas são de extrema importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito. O desenvolvimento dos temas e o enfrentamento de questões atuais sobre essas matérias engrandecem, sobremaneira, a sua obra.

Esses temas que vem sendo enfrentados pelo sistema constitucional português também são encontráveis no sistema constitucional brasileiro. O que torna a obra plenamente aplicável à realidade brasileira.

Na primeira parte de sua obra encontram-se reunidos inúmeros artigos e debates sobre as revisões constitucionais levadas a efeito em Portugal. A análise é

feita tanto do ponto de vista formal, como material, apontando os acertos e erros dessas revisões.

As lições fornecidas pelo Prof. Jorge Miranda são valiosas e enriquecedoras e se mostram de suma importância quando se tem em vista que no Brasil encontra-se em andamento no Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional visando a instauração de uma revisão constitucional para o ano de 2007.

## 2. REVISÃO CONSTITUCIONAL

É característica das Constituições democráticas atuais trazerem em seu texto mecanismos de alteração de suas normas, para que as mesmas possam se adaptar às novas realidades sociais e políticas. Essas alterações podem ser levadas a efeito por meio da edição de emendas constitucionais ou através do processo de revisão constitucional.

A Constituição Portuguesa de 2 de abril de 1976, optou pela revisão constitucional que vem, expressamente, previs-

\* Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC/SP, membro do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo e professora universitária.

ta em seu texto nos arts.286 à 291<sup>1</sup>. Fica estabelecido no texto constitucional português que a assembléia da República pode rever a Constituição decorridos cin-

co anos sobre a data da publicação de qualquer lei de revisão.

De igual modo a Assembléia da República pode assumir em qualquer momento

<sup>1</sup> Dispõe a Constituição Portuguesa de 1976 que:

«Art. 286. COMPETÊNCIA E TEMPO DE REVISÃO

1. A Assembléia da República pode rever a Constituição decorridos cinco anos sobre a data da publicação de qualquer lei de revisão.

2. A Assembléia da República pode, contudo, assumir em qualquer momento poderes de revisão constitucional por maioria de quatro quintos dos Deputados em efetividade de funções.

Art. 287. INICIATIVA DE REVISÃO

1. A iniciativa de revisão compete aos Deputados.

2. Apresentado um projeto de revisão constitucional, quaisquer outros terão de ser apresentados no prazo de trinta dias.

Art. 288. APROVAÇÃO E PROMULGAÇÃO

1. As alterações da Constituição são aprovadas por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções.

2. As alterações da Constituição que forem aprovadas serão reunidas numa única lei de revisão.

3. O Presidente da República não pode recusar a promulgação da lei de revisão.

Art. 289. NOVO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO

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

2. A Constituição, no seu novo texto, será publicada conjuntamente com a lei de revisão.

Art. 290. LIMITES MATERIAS DA REVISÃO

As leis de revisão constitucional terão de respeitar:

- a) a independência nacional e a unidade do Estado;
- b) a forma republicana de governo;
- c) a separação das igrejas do Estado;
- d) os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
- e) os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais;
- f) o princípio da apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e a eliminação dos monopólios e dos latifúndios;
- g) a planificação democrática da economia;
- h) o sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional;
- i) o pluralismo de expressão e organização política, incluindo partidos políticos, e o direito de oposição democrática;
- j) a participação das organizações populares de base no exercício do poder local;
- l) a separação e a interdependência dos órgãos de soberania;
- m) a fiscalização da constitucionalidade por ação ou por omissão de normas jurídicas;
- n) a independência dos tribunais;
- o) a autonomia das autarquias locais;
- p) a autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;

Art. 291. LIMITES CIRCUNSTANCIAIS DA REVISÃO

Não pode ser praticado nenhum ato de revisão constitucional na vigência do estado de sítio ou de estado de emergência».

poderes de revisão constitucional desde que o façam por maioria de quatro quintos dos Deputados em efetividade de funções. Uma vez instaurada a revisão, ela pode ter toda a amplitude possível, o que ficará a cargo dos deputados que apresentarem os seus projetos durante a sua realização.

Em Portugal, a primeira revisão constitucional ocorreu em 15 de outubro de 1982 e teve como escopo a extinção do Conselho da Revolução e a reformulação do sistema dos órgãos de soberania. A segunda revisão foi realizada em 1989 e teve por finalidade a reversibilidade das nacionalizações e a alteração da constituição econômica em razão das modificações da realidade constitucional e social portuguesa. A terceira revisão deu-se em 1992 e teve por escopo realizar alterações com vistas a adequar as normas constitucionais ao Tratado de Maastricht, que versava sobre o ingresso de Portugal na União Europeia. A quarta revisão realizada em 1997, tratava da revitalização do sistema político. A quinta revisão ocorreu em 2001 e versava sobre as modificações necessárias para a ratificação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional. A obra do Prof. Jorge Miranda abrange essas cinco revisões constitucionais uma vez que foi editada em 2003, não tratando das revisões constitucionais posteriores.

<sup>2</sup> Dispõe o art. 3 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: «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>3</sup> Dispõem os parágrafos do art. 60 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil que:

«Art. 60...

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa».

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a denominada «Constituição Cidadã» adotou os dois mecanismos de alteração, mas de forma diferenciada. Em seu texto ficou estabelecido que após cinco anos da promulgação do Texto Constitucional seria levado a efeito a edição de emendas de revisão<sup>2</sup>. Na ocasião foram editadas seis emendas revisionais.

De outra parte assegurou a Carta Magna Brasileira a possibilidade de promulgação de emendas constitucionais a qualquer tempo, desde que obedecidos os requisitos previstos no art. 60, *caput*, *in verbis*:

«Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros»<sup>3</sup>.

Atualmente, no Brasil, encontra-se em andamento no Congresso Nacional a proposta de uma emenda constitucional (PEC n. 157) de autoria do Deputado Federal José Carlos Santos que convoca uma revisão constitucional, nos moldes

português, para o ano de 2007<sup>4</sup>. Essa proposta já foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça que emitiu parecer sobre a sua constitucionalidade e já foi aprovada pela comissão especial com parecer favorável do Deputado Federal Ro-

berto Magalhães, relator da referida comissão<sup>5</sup>.

O passo seguinte será o seu encaminhamento ao plenário da Câmara dos Deputados Federais para que seja aprovada pelo quorum de três quintos em vota-

<sup>4</sup> O teor da Proposta de Emenda à Constituição n. 157/03, de autoria do Dep. José Carlos Santos é o seguinte:

«A Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º. Será instalada no dia 1 de fevereiro de 2007, Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de revisar a Constituição.

Art. 2º. A revisão constitucional, consubstanciada em apenas um ato, será promulgada após a aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembléia de Revisão Constitucional.

*Parágrafo único.* A revisão constitucional observará o disposto no art. 60, §4º, da Constituição Federal.

Art. 3º. A Assembléia de Revisão Constitucional extinguir-se-á no prazo máximo de doze meses contados da data de sua instalação.

Art. 4º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação».

<sup>5</sup> A Proposta de Emenda n.157/03 foi aprovada nos termos do relatório apresentado pelo Dep. Roberto Magalhães, qual seja:

«A Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º. Será instalada no dia 1 de fevereiro de 2007, Assembléia de Revisão Constitucional, formada pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de revisar a Constituição.

§ 1º O parlamentar mais idoso instalará a Assembléia de Revisão Constitucional no dia 1º de fevereiro de 2007 e dirigirá a sessão de eleição de seu presidente.

§ 2º Na Revisão Constitucional, as discussões e os encaminhamentos de votação serão feitos em sistema unicameral.

§ 3º A Assembléia de Revisão Constitucional elaborará o Regimento Interno de seus trabalhos.

Art. 2º. A Revisão Constitucional, consubstanciada em ato único, será promulgada após a aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta de votos de cada Casa integrante da Assembléia de Revisão Constitucional e de referendo popular a ser realizado no primeiro domingo de abril de 2008.

*Parágrafo único.* A revisão constitucional observará o disposto no art. 60, §4º, desta Constituição, sendo-lhe vedado suprimir ou restringir os direitos sociais e os instrumentos de participação popular previstos no art.14, incisos I e II, e, no art. 61, §2º

Art.3º. A Revisão Constitucional terá por objeto as seguintes matérias:

I - a organização dos poderes;

II - o sistema eleitoral e partidário;

III - o sistema tributário nacional e as finanças públicas;

IV - a organização e as competências das unidades da federação; e

V - o sistema financeiro nacional;

Art. 4º. A Assembléia de Revisão Constitucional terá prazo máximo de duração de doze meses contados da data de sua instalação.

Art. 5º. A Assembléia de Revisão Constitucional decidirá sobre a possibilidade de autorização de Revisões periódicas da Constituição, com intervalos não inferiores a cinco anos.

Art. 6º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação».

ção em dois turnos e depois seguirá para o Senado Federal onde também deve ser aprovada pelo quorum de três quintos em dois turnos. Note-se que não está a emenda constitucional sujeita a veto ou sanção do Presidente da República.

Em virtude dessa proposta de emenda constitucional que visa a instauração de uma revisão constitucional no Brasil, muito se tem discutido, não só no ambiente político, mas também no jurídico e no acadêmico sobre a conveniência ou não da realização de uma revisão constitucional no Brasil, de sua própria constitucionalidade e, precipuamente, das suas consequências para a realidade brasileira.

Nesse cenário, mostra-se extremamente relevante a obra do Prof. Jorge Miranda «Constituição e Cidadania» principalmente na sua primeira parte em que o autor trata detalhadamente das diversas revisões constitucionais realizadas em Portugal, seus vícios e suas virtudes.

Não há negar-se que o tema da revisão constitucional é polêmico por si só, pois, qualquer alteração na Constituição de um País leva a sérias consequências políticas e econômicas, além de repercutir em todo o ordenamento jurídico. Todavia, em muitos momentos mostra-se a mesma imprescindível para a manutenção da força normativa da Constituição, bem como para a sua adaptação às novas realidades sociais, econômicas e políticas.

Nesse particular, a obra do Prof. Jorge Miranda mostra-se de extrema valia para a discussão acerca da realização de revisões constitucionais, e também de parâmetro e limite para a possível revisão constitucional que se busca levar a cabo no Brasil.

Dentre os temas abordados pelo ilustre Professor, no tocante à revisão constitucional em Portugal, destacam-se alguns, quais sejam, a conveniência ou não da realização da revisão, os seus limites, e o excesso de revisões constitucionais e o princípio da segurança jurídica.

### 3. DA CONVENIÊNCIA OU NÃO DA REALIZAÇÃO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL

Ao se abordar o tema da revisão constitucional a primeira pergunta que surge é a de saber-se o momento ideal para realizá-la e a sua conveniência. Essa questão é enfrentada pelo autor logo no seu primeiro capítulo quando se discute a possibilidade de instauração de uma revisão constitucional em Portugal em 1984.

Esclareceu, o autor na ocasião, que só se passaram dezoito meses do fim da primeira revisão de 1981-1982 e que esta foi bastante ampla. Salientou, ainda, que as mesmas forças políticas que levaram a efeito a primeira revisão sob o argumento de que o Texto Constitucional seria aperfeiçoado para poder enfrentar a contento os problemas concretos, tais como, crises econômicas e sociais, manifestam-se novamente a favor de uma nova revisão. Tal fato acaba por demonstrar que a primeira revisão constitucional não foi suficiente para realizar todas as alterações e adaptações necessárias. Assevera Jorge Miranda que:

«Disse-se em 1982 que, finalmente, Portugal ia ser dotado de uma Constituição segura e definitiva, pronta a enfrentar os problemas concretos do País. Um ano e meio depois vem atacar-se de novo, a Constituição — quase que como antes — e de sua alteração parece fazer-se depender a ultrapassagem da crise econômica e social.

Afirmou-se, também, após a revisão e, sobretudo, a seguir à formação da actual coligação governamental que, finalmente, Portugal iria entrar na normalidade e na tranquilidade»<sup>6</sup>.

Alerta o autor para o fato de que, muitas vezes, uma revisão constitucional não se apresenta como medida eficaz e apta a solucionar todo e qualquer tipo de crise. Pelo contrário, é necessário reconhecer os limites da lei para solucionar problemas

<sup>6</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 16.

relacionados à estrutura social do País. É imprescindível preservar a duração e a estabilidade das Constituições, ou seja, a segurança jurídica. Escreve Jorge Miranda que:

«(...) Uma Constituição não resolve uma crise, nem pode ser posta em causa, a pretexto de uma crise, em especial quando acaba de ser modificada e quando a crise já havia nessa altura»<sup>7</sup>.

A preocupação do autor, nesse sentido, é de se evitar a utilização das revisões constitucionais como medida eficaz para sanar toda e qualquer crise social e econômica. Tal fato levaria a uma banalização da revisão constitucional, cujos prejuízos para o sistema constitucional seriam incalculáveis. Ocorre, muitas vezes, o que o autor denomina de «frenesim constitucional». Esclarece que:

«Este frenesim constitucional resulta de certo juridicismo exacerbado e de certo positivismo difuso entre nós. Provém das fraquezas culturais da classe política que, em vez de governar e administrar, prefere legislar e que, em vez de reformas legislativas, opta por revisões constitucionais»<sup>8</sup>.

Ademais, as normas constitucionais têm as suas limitações, o fato de serem alteradas não significa que as crises serão superadas de imediato. Há outros interesses e valores em conflito que muitas vezes superam o âmbito puramente normativo e tem de ser considerados quando se ventila a possibilidade de realização de uma revisão constitucional.

Jorge Miranda argumenta nesse sentido que o ponto central da segunda revisão constitucional em Portugal era a necessidade de alteração da parte II da Constituição Portuguesa que versa sobre as nacionalizações decretadas no período de 1974 a 1976. O argumento empregado

era o de que sem a modificação ou supressão da regra da irreversibilidade das nacionalizações era impossível sanar o setor público e, por conseguinte, a economia portuguesa como todo.

No entanto, pondera, Jorge Miranda, sobre a necessidade de se analisar os reais fatores da crise econômica, afirmando que não se trata apenas de uma crise econômica, mas de uma crise cultural e de valores. Acentua que:

«A crise do País não se resolve nem se enfrenta com revisões constitucionais de dois em dois anos, nem com meras medidas jurídico-formais. Só se resolve com mais confiança em nós próprios, com o fortalecimento da nossa identidade nacional, com a afirmação dos valores da vida, da solidariedade e da participação cívica, com trabalho, muito trabalho e mais trabalho, sério e organizado»<sup>9</sup>.

Ressalta, ainda, a importância da estabilidade constitucional para a manutenção de todo o ordenamento jurídico, afirmando que a estabilidade constitucional «é um valor- não menor, decerto, do que a estabilidade política ou a econômica».

#### 4. DOS CUSTOS ADVINDOS DA REALIZAÇÃO DE UMA REVISÃO CONSTITUCIONAL

Jorge Miranda, dando continuidade a análise acurada dos fatores que envolvem a revisão constitucional alerta para os custos advindos de sua instalação: «(...) um processo de revisão constitucional pode ter custos, quer por tomar tempo que poderia ser empregado no enfrentar outros problemas, quer pelas expectativas excessivas que pode criar, quer ainda pelas fissuras que, em vez de fechar, pode vir a abrir...»<sup>10</sup>.

Muitas vezes o tempo despendido para a realização de uma revisão constitucional (anos) é, em alguns casos, superior as

<sup>7</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 16.

<sup>8</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 237.

<sup>9</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 19.

<sup>10</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 33.

vantagens advindas dessa revisão constitucional. Outro aspecto importante é que as revisões constitucionais podem representar um inchaço de normas constitucionais, com o aumento de preceitos, números e alíneas, que acaba por atingir a própria força normativa da Constituição. Assevera que:

«(...)E, por essa via, a Constituição, carregada cada vez mais de normas não exequíveis por si mesmas, vai-se engordando e tornando flácida e redundante.

Mas mais importante do que tudo, avulta a instabilidade das normas constitucionais, com custos pesadíssimos para o trabalho dos operadores jurídicos e para a segurança e confiança dos cidadãos»<sup>11</sup>.

Nesse contexto, Jorge Miranda, enfatiza que os problemas principais de Portugal não seriam solucionados através de alterações nas normas jurídicas, mas com o trabalho.

Tal afirmativa aplica-se perfeitamente à realidade brasileira. Tendo em vista que muitas das modificações realizadas através da edição de emendas constitucionais com vistas a solucionar problemas econômicos apresentaram-se, na grande maioria das vezes, ineficazes.

Isso decorre do fato de o sistema normativo ter as suas limitações, como de resto qualquer outro. Em outras palavras, o Texto Constitucional tem a sua eficácia condicionada pela realidade fática, pelos fatos concretos da sociedade e não tem o condão de transformar de imediato a realidade que visa regular. Não há negar-se que as normas constitucionais têm uma força conformadora na sociedade, mas ela por si só não se apresenta suficiente para sanar todas as crises que se instauram na sociedade.

##### 5. NORMAS CONSTITUCIONAIS PENDENTES DE REGULAMENTAÇÃO

Outro aspecto importante a ser verificado quando se tem em vista a instauração de um processo de revisão constitucional, ressaltado por Jorge Miranda, é o fato de existirem nas Constituições normas que se encontram pendente de regulamentação. Há diversas normas nos textos constitucionais que remetem a normatização da matéria para a legislação infraconstitucional.

Cabe, assim, às leis infraconstitucionais desenvolverem os comandos normativos assegurados no Texto Constitucional, concretizando-os. Nesse particular, tem-se que algumas crises poderiam ser solucionadas por meio da edição dessa legislação ordinária ao invés de se proceder a uma revisão constitucional. Acentua Jorge Miranda que na Constituição Portuguesa:

«(...) há preceitos constitucionais, uns vindos de 1982, outros já de 1976, que até agora não foram tornados exequíveis, concretizados legislativamente. Basta pensar no art. 241.º, nº 3, sobre referendo local; no art. 35.º, sobre protecção de cidadãos frente à informática; nos arts. 256.º e segs., sobre regiões administrativas. Não será aqui a revisão constitucional uma fuga para diante?»<sup>12</sup>.

No tocante a presença de direitos sociais no Texto Constitucional português, que para serem implantados necessitam da realização de políticas públicas, defende a posição de que os mesmos devem ser mantidos na Constituição na medida em que impedem a edição de leis infraconstitucionais com vistas a restringir esses direitos, além de funcionarem como vetores da atividade interpretativa. Salienta que:

<sup>11</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 237.

<sup>12</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 33.

«Um problema diferente é esse do direito à habitação (ou do direito ao meio ambiente, ou do direito ao trabalho), em que pode ocorrer o que se chama inconstitucionalidade por omissão, uma situação negativa que não corresponde ao objectivo constitucional. Mas o cumprimento dessas normas pressupõe condições económicas, sociais, financeiras, etc., que nem sempre se encontram reunidas.

A questão da habitação é, assim, uma questão que só pode ser resolvida através de um investimento maciço que o Estado não pode ter condições de fazer num certo momento. Não há dúvida que se pode chegar a situações de não cumprimento. Em todo o caso essas normas devem ser vistas numa perspectiva imediata, mas num horizonte mais largo. Por outro lado, essas normas, mesmo não assegurando logo o direito à casa, por exemplo na questão da habitação, têm também alguma importância. Por que é que existem restrições quanto aos despejos ou quanto ao montante das rendas? É para assegurar o direito à habitação; (...) O direito à habitação projecta-se aí»<sup>13</sup>.

Destarte, Jorge Miranda atenta para o fato de que muitos problemas podem ser resolvidos através da eleição de prioridades por parte do Estado, ou até mesmo pelo emprego do bom senso, ou de políticas públicas, sem que seja necessário para tanto a realização de uma revisão constitucional. Argumenta que:

«Em quarto lugar, e sobretudo, os problemas que, provavelmente, vão encontrar-se no cerne da revisão podem ser - deveriam ser - no mínimo atenuados com bom senso, hierarquia de prioridades, rigor jurídico e subordinação dos interessados partidários a curto prazo aos interesses nacionais a longo prazo»<sup>14</sup>.

Como contra argumento Jorge Miranda reconhece que as Constituições não são perfeitas, podendo e devendo ser atualizadas e até mesmo melhoradas. Essa atu-

alização, vale frisar, pode ocorrer tanto por meio de uma revisão constitucional ou emenda à constituição (alteração formal), como pela interpretação de seu texto e as decisões dos Tribunais Constitucionais. Afirmo o autor que:

«De resto nenhuma Constituição é perfeita, pode ser sempre melhorada ou actualizada, pode ser mais ou menos aproximada da última expressão da vontade popular (embora nunca a ponto de se tornar um instrumento da maioria de certa época)»<sup>15</sup>.

É necessário, segundo Jorge Miranda, que a revisão constitucional seja equilibrada, consensual e voltada para o futuro.

## 6. LIMITES MATERIAIS DA REVISÃO

A Constituição Portuguesa, em sua redação original, elegeu como limites materiais da revisão, consoante o disposto no art. 290.º, *in verbis*:

«Art. 290. LIMITES MATERIAS DA REVISÃO

As leis de revisão constitucional terão de respeitar:

- a) a independência nacional e a unidade do Estado;
- b) a forma republicana de governo;
- c) a separação das igrejas do Estado;
- d) os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
- e) os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais;
- f) o princípio da apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e a eliminação dos monopólios e dos latifúndios;
- g) a planificação democrática da economia;
- h) o sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional;
- i) o pluralismo de expressão e orga-

<sup>13</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 153.

<sup>14</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 34

<sup>15</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 34.

- nização política, incluindo partidos políticos, e o direito de oposição democrática;
- j) a participação das organizações populares de base no exercício do poder local;
  - l) a separação e a interdependência dos órgãos de soberania;
  - m) a fiscalização da constitucionalidade por ação ou por omissão de normas jurídicas;
  - n) a independência dos tribunais;
  - o) a autonomia das autarquias locais;
  - p) a autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;»

Sobre o supracitado artigo constitucional assevera o autor que o mesmo não cria limites materiais, mas sim os declara e, por conseguinte, os garante. Nesse sentido, pode-se admitir a sua revisão. Esclarece que:

«O art. 290.º não cria os limites materiais de revisão — pois estes não são senão princípios constitucionais; declara-os e garante-os; e é uma norma, como qualquer outra, que pode ser revista nos termos gerais. O que não pode é, enquanto estiver em vigor — como está neste momento e estará, necessariamente, até, pelo menos, à lei de revisão que, acaso, o modifique — ser desrespeitado, por derrogação ou supressão de qualquer dos correspondentes princípios»<sup>16</sup>.

Jorge Miranda não admite a possibilidade do que denomina de «dupla revisão simultânea»<sup>17</sup>, ou «duplo processo de revisão», apenas da revisão constitucional sucessiva, desde que rigorosamente observados os prazos constitucionais. A revisão constitucional sucessiva: «oferece a tríplice vantagem de clarificação do conteúdo essencial da Constituição, de escrupulosa observância dos processos constitucionais e de não cristalização de soluções formuladas em certo tempo histórico»<sup>18</sup>.

Defende, o autor, a tese da revisibilidade das cláusulas de limites materiais expressos no art. 290. Para ele os limites formais e materiais da revisão devem ser entendidos em termos não rígidos. Tal tese acabou sendo confirmada por ocasião da segunda revisão que modificou o art. 290, através da supressão da alínea que tratava sobre as organizações populares de base, que era considerado um limite material de segundo grau, bem como pela substituição do princípio da apropriação coletiva dos principais bens de produção pelo princípio da coexistência dos três setores (público, privado e social) e a substituição do termo «planificação democrática da economia» por «existência de planos no quadro de uma economia mista». Nesse particular afirma o autor que:

«É a confirmação, aqui, da tese da revisibilidade das cláusulas de limites materiais expressos que há muito venho professando. É a aprovação, em 1989, de algo muito parecido com o que eu próprio propusera em 1982»<sup>19</sup>.

Note-se que em Portugal não há fiscalização preventiva da revisão constitucional em caso de violação dos limites materiais. Esclarece que:

«Não há fiscalização preventiva da constitucionalidade da revisão constitucional. Mas há fiscalização sucessiva, concreta e abstracta, pois o poder da revisão está sujeito aos princípios constitucionais (declarados no art.288. como “limites materiais”).

E não faltam as instâncias e as formas de impugnação...»<sup>20</sup>.

Portanto, tem-se que no sistema português o que se protege é o núcleo material desses limites. No entanto, admite-se a sua revisão como ocorreu por ocasião da segunda revisão constitucional portuguesa.

<sup>16</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 41.

<sup>17</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 41.

<sup>18</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 41.

<sup>19</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 48.

<sup>20</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 196.

## 7. REVISÃO CONSTITUCIONAL OU PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO

Tendo em vista a inclusão de Portugal na União Européia, a assinatura do Tratado de Maastricht e a previsão da realização de um referendo popular, defendeu-se em Portugal a necessidade de uma revisão constitucional com vistas a adaptar o Texto Constitucional às novas exigências de índole supranacional.

Jorge Miranda, na ocasião, defendeu a necessidade da revisão constitucional fundamentando o seu ponto de vista, justamente, na necessidade de alterações de índole constitucional que a assinatura deste Tratado internacional demandava.

Todavia, debruçando-se sobre a questão ponderou até que ponto era compatível o Tratado de Maastricht com a Constituição Portuguesa. Isso porque o Texto Constitucional Português se fundamenta na idéia de soberania e o Tratado de Maastricht, segundo o autor, caminha para a criação de uma espécie de federalismo europeu.

Nesse particular questionou, Jorge Miranda, se a realização de uma revisão constitucional nestes termos não significaria na prática a manifestação do poder constituinte originário. Esclarece que:

«(...) E não poderá perguntar-se se, em vez da revisão da Constituição, não se estará antes, a fazer um verdadeiro e próprio exercício de um poder constituinte originário, ainda que sob a forma de revisão constitucional? Não estará, na realidade, em Portugal e em outros Países, a fazer-se o exercício do poder constituinte originário?»<sup>21</sup>.

Ao alterar-se significativamente a realidade jurídica e social portuguesa não se estaria criando implicitamente uma nova Constituição? Ao levar-se a cabo uma mudança significativa de um dos pilares do Texto Constitucional, que acaba por conferir identidade ao mesmo, não se es-

taria, na prática, atuando como um poder constituinte originário? A questão que se colocava era a se não se tratava da manifestação do poder constituinte originário, ainda que sob a roupagem de uma revisão constitucional. Suscitou, neste aspecto, interessante debate sobre a revisão constitucional.

Enfatiza, ainda, Jorge Miranda, que o art.8, n.3 da Constituição de Portugal seria suficiente para atender as necessidades de adequação do ordenamento jurídico português ao Tratado de Maastricht na medida em que versa sobre a recepção automática dos tratados internacionais no ordenamento jurídico interno, não necessitando portanto da realização de um referendo popular. Escreve que:

«(...) ela tem sido entendida no sentido da recepção automática, da prevalência do Direito Internacional sobre o Direito interno ordinário e, no tocante ao Direito comunitário, de abertura ao efeito directo»<sup>22</sup>.

Defende que um referendo popular só seria possível após a realização de uma revisão constitucional:

«(...) Além disso, nunca defendi um referendo sobre Maastricht ou para uma revisão constitucional sobre Maastricht sem modificação constitucional. Para haver o referendo que defendi teria, primeiramente, de haver revisão constitucional; e nisto está também uma diferença relativamente àqueles que em 1980 defenderam o referendo à margem da revisão constitucional»<sup>23</sup>.

Ressalta que um ponto importante da referida revisão reside na necessidade de aumentarem-se tanto os poderes da Assembleia da República, quanto de o Parlamento recuperar os poderes que na prática tem sido afastado. Escreve que:

«(...)Tendo em conta a importância, da União Européia, tendo em conta que cada vez mais se situarão ao nível

<sup>21</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 60.

<sup>22</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 61.

<sup>23</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 67.

européu grandes medidas e grandes decisões que afectam a vida de todos nós, se não for adoptada uma solução nesta linha, tudo conduzirá a um sensível enfraquecimento da posição constitucional e política da Assembléa da República»<sup>24</sup>.

## 8. CONCLUSÃO

O Prof. Jorge Miranda salienta que verifica-se em Portugal uma tendência bastante grande de se realizarem constantes reformas constitucionais. Tal tendência baseia-se na premissa de que os problemas e crises do País possam ser solucionados por meio da alteração do Texto Constitucional. Registre-se, ainda, que as duas primeiras revisões constitucionais portuguesas, no entendimento do autor, foram bastante amplas e alteraram pontos importantes do Texto Constitucional. Contudo, não foram, aparentemente, suficientes para frear essa tendência. Alerta que:

«Infelizmente, em Portugal há o vício muito antigo e que pelo visto, ainda não desapareceu, das constantes reformas constitucionais, de supor que os problemas do País se resolvem com reformas constitucionais. É uma história antiga que tem tido efeitos negativos e que não se verifica apenas em Portugal. Em países onde a democracia está institucionalizada, fala-se em revisão constitucional a torto e a direita»<sup>25</sup>.

Na opinião do Prof. Jorge Miranda em Portugal a verdadeira reforma não necessita da alteração de normas constitucionais, mas sim de uma reforma política. Contudo, entende que a evolução seguida pela Constituição, por meio de sucessivas revisões, tem correspondido à evolução da sociedade. Enfatiza que:

«(...) isso foi possível, sobretudo com a jurisprudência constitucional e

com a entrada nas Comunidades europeias. E se, por um lado, a Constituição reflectiu a sociedade, por outro, também a moldou. Temos o caso das autonomias regionais dos Açores e Madeira, a autonomia do poder local, o Provedor de Justiça, os direitos fundamentais dos administrados, a legitimidade eleitoral, as profundas mudanças no Direito civil, no Direito Penal e no Direito processual penal, etc.»<sup>26</sup>.

Aponta para a necessidade de que as revisões, como ocorre na maior parte dos Países, sejam delimitadas no seu objeto. Ou melhor dizendo, que fiquem restritas a cinco ou seis artigos. Todavia, o âmbito de cada revisão fica sempre a cargo dos deputados que apresentam os seus projetos. Não há nenhuma norma que limite o número de artigos ou de assuntos a serem modificados pela revisão constitucional.

Nesse particular, deve-se sempre ao levar a efeito uma revisão da Constituição atentar-se para os limites e objeto dessa reforma, bem como ao princípio da segurança jurídica e da própria estabilidade política. Esclarece o autor que:

«Eu acho que é sempre possível melhorar a Constituição e eu próprio tenho muitas idéias de alteração à Constituição. Qualquer texto jurídico pode ser aperfeiçoado.

Mas deixem-me salientar que não há nenhuma obrigação jurídica de rever; e um país não pode estar a mudar constantemente as normas constitucionais, porque isso cria uma grande instabilidade política. Pode haver revisões para esta ou aquela matéria, agora, de cada vez que se faz revisões, fazer revisões globais não»<sup>27</sup>.

O autor também critica o sistema de revisão constitucional de 1976 que prevê revisões de cinco em cinco anos e as revisões levadas a cabo por assunção de

<sup>24</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 64

<sup>25</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 96.

<sup>26</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 143.

<sup>27</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, pp. 158-159.

poderes de revisão. Justifica que a adaptação da Constituição portuguesa à evolução social e política e econômica do país já foi realizada. Escreve que:

«(...) Se virmos o caminho percorrido, desde 1976 até hoje, poderemos notar que, por um lado, a Constituição, no seu cerne essencial, foi capaz de resistir e de se sedimentar e, por outro lado, naquelas partes mais polémicas e controversas, fez-se a adaptação necessária e, particularmente, a adaptação ligada à integração na União Europeia»<sup>28</sup>.

Propõe Jorge Miranda o fim da regra da revisão possível de cinco em cinco anos para a revisão que possa ser realizada a todo o tempo por assunção de poderes com quorum de dois terços dos deputados em efetividade de funções. Assevera que:

«Quer dizer: em vez destas revisões, tidas por obrigatórias, quinquenais, generalistas, que alteram até, como aconteceu em 1997, a numeração dos artigos da Constituição, passaríamos a ter, sem limites temporais, revisões sobre pontos específicos quando uma maioria parlamentar substancial de dois terços o considerasse necessário. É algo de parecido, diria, que se verifica na generalidade dos países europeus»<sup>29</sup>.

No entanto, reconhece que a Constituição Portuguesa tem inúmeras virtudes, dentre as quais, destaca o fato de se tratar de uma Constituição-garantia e ao mesmo tempo uma Constituição prospectiva. Para Jorge Miranda:

«É uma Constituição-garantia e, simultaneamente, uma Constituição prospectiva. Tendo em conta o regime autoritário derrubado em 1974 e as tentativas de implantação de nova ditadura, ainda que de sinal oposto, de

1975, é uma Constituição muito preocupada com os direitos fundamentais dos cidadãos e dos trabalhadores e com a divisão do poder. Mas, surgida em ambiente de ruptura com o passado próximo e em que tudo parecia possível, procura vivificar e enriquecer o conteúdo da democracia, multiplicando as manifestações de igualdade efectiva, participação, intervenção, socialização, numa visão ampla e não sem alguns ingredientes de utopia»<sup>30</sup>.

Acentuou, (logo após a realização da terceira revisão constitucional) que a Constituição portuguesa mesmo após três revisões e o seu ingresso na União Europeia ainda consiste em um conjunto de princípios e menos num conjunto de preceitos<sup>31</sup>.

Esclarece que:

«Foram modificados dezenas e dezenas de artigos e houve inflexões, formais ou reais, de outros, mas permaneceram os princípios cardeais identificadores da Constituição- os sintetizados na idéia de Estado de Direito democrático (declarado no preâmbulo e, também, a seguir a 1982, nos arts. 2 e 9.).

Foi um fenómeno de desenvolvimento constitucional, e não de ruptura, aquele que atravessou a Constituição de 1976 ao longo destes vinte anos, por efeito de uma jurisprudência vasta e enriquecedora, das revisões constitucionais e na interacção de sua crescente adopção pela cultura cívica do país»<sup>32</sup>.

A Constituição portuguesa «irradiou-se para a ordem legislativa»<sup>33</sup>, na medida em que com fundamento nela foram aprovadas leis estruturais relativas aos direitos do cidadão, direitos fundamentais, bem como foram levados a efeito reformas nos Códigos Civil, Penal e Processo Penal. Ressalta, ainda, que foi aprovado o Cód-

<sup>28</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 213.

<sup>29</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 213.

<sup>30</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p.145.

<sup>31</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 147.

<sup>32</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 147.

<sup>33</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 147.

go de Procedimento Administrativo e uma mini reforma tributaria. Conclui que:

«Os cidadãos sabem, doravante, que têm na Constituição a sua carta de direitos e liberdades. E os tribunais e os órgãos administrativos sabem que a devem conhecer e aplicar.

A Constituição, em suma, tornou-se uma verdadeira Constituição normativa — um conjunto de normas que fundamentam e limitam efectivamente o poder e conformam as suas relações com os cidadãos. A idéia de Constituição adquiriu, finalmente, direito de cidade na vida dos portugueses!»<sup>34</sup>.

Em síntese, constata-se que as Constituições devem ser alteradas e aperfeiçoadas de modo a se adaptarem às novas exigências sociais, econômicas e políticas. Todavia, essas modificações devem ser pautadas pelos princípios constitucionais e realizadas com equilíbrio.

Não há negar-se também que além da possibilidade de revisão constitucional, o Texto Constitucional também pode ser alterado, informalmente, através da interpretação constitucional e das decisões dos

Tribunais Constitucionais que acabam por conferir dinamismo às normas da Constituição. Conclui Jorge Miranda que:

«Naturalmente, uma Constituição, como lei, pode ser aperfeiçoada e deve-se evitar o imobilismo. E, de resto, ainda que não haja revisões formais uma Constituição evolui por força da interpretação, da prática e das decisões dos tribunais.

Tudo está em que as revisões sejam realizadas na base da experiência, em tempo razoável à luz do dia, com equilíbrio e procurando aumentar, e não diminuir, os consensos inerentes às soluções constitucionais. Tudo depende ainda da destreza entre aquilo que é permanente e aquilo que é conjuntural, entre aquilo que deve constar da lei fundamental e aquilo que deve pertencer às leis ordinárias, entre aquilo que dá identidade à Constituição e ao regime e aquilo que é assessorio»<sup>35</sup>.

Tem-se, portanto, que o Prof. Jorge Miranda mostra-se favorável a necessidade de revisões constitucionais, mas desde que as mesmas sejam realizadas com equilíbrio e não de forma global.

NÉSTOR PEDRO SAGÜÉS, *El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, Editorial Porrúa, Mexico, 2004, 107 pp.

Por RAMÓN PERALTA MARTÍNEZ\*

Néstor Sagüés, el ilustre constitucionalista argentino, en este su último libro escribe sobre los derechos fundamentales, la jurisdicción constitucional y la capacidad interpretativa de la Constitución del poder legislativo, todo ello en el concreto ámbito latinoamericano.

Tan recomendable trabajo se estructura en tres apartados. En el primero de ellos se analiza el esquema de los derechos constitucionales reconocidos, vigentes en Latinoamérica, destacando el autor los dos

problemas que hoy día considera más acuciantes al respecto: la asunción por el Estado de derechos de difícil concreción material (derechos «imposibles») y el ejercicio de derechos intrínsecamente dañinos para terceros (los «contraderechos»).

Derechos «imposibles» serían aquellos reconocidos constitucionalmente pero que el Estado no puede materialmente garantizar, ya sea por carecer de recursos suficientes para ello o porque la realidad lo

<sup>34</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 148.

<sup>35</sup> Jorge Miranda, *Constituição e Cidadania*, Coimbra Editora, 2003, p. 190.

\* Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.