

## A REVISÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIUZA \*

SUMÁRIO — 1. Constituição Rígida. 2. O Processo da Revisão 3. Limitação Temporal. 4. Iniciativa da Revisão. 5. Aprovação e Promulgação das Alterações. 6. Novo Texto da Constituição. 7. Limitações Materiais. 8. Limitações Circunstanciais. 9. Controle de Constitucionalidade. 10. Conclusão. 11. Bibliografia.

### 1. *Constituição rígida*

A Constituição da República Portuguesa, que chamarei doravante de CRP, fruto da “Revolução dos Cravos Vermelhos”, de 25 de abril de 1974, foi elaborada por Assembléia Nacional Constituinte “pura” — eis que eleita *exclusivamente* para exercer o poder constituinte originário, dissolvendo-se após sua tarefa — e promulgada no dia 2 de abril de 1976, para entrar em vigor no dia 25 de abril de 1976, 2º aniversário da referida Revolução.

Nesses dezessete anos de vigência, a Lei Fundamental dos portugueses recebeu dois conjuntos de alterações importantes,

---

\* O autor professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito “Milton Campos”, 1º Secretário do Instituto dos Advogados de Minas Gerais, membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional e do Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro, Assessor Jurídico da Escola Judicial do TJMG e Diretor-Adjunto da Escola Nacional da Magistratura.

resultantes das Revisões levadas a cabo nos anos de 1982 e 1989.

*Dogmática* na sua origem, por ter sido elaborada e promulgada pelos legítimos representantes do Povo; *orgânica*, em sua forma, por ter seus preceitos todos reunidos em um só código; *analítica*, em sua extensão, pela profusão de seus dispositivos, constantes de 298 artigos e de inúmeros parágrafos e alíneas; *didática*, em sua apresentação, por seu caráter pedagógico, pois além de legislar, define e ensina, em perfeita sistematização; e *rígida*, quanto à revisão, por exigir processo legislativo especial para sua reforma, “diverso do formalismo das leis ordinárias”, como lembra o professor *Jorge Miranda*, um dos principais artífices da Constituição.

Na verdade, segundo *Marcelo Rebelo de Sousa*, catedrático de Lisboa, uma “característica da Constituição da República Portuguesa é a sua *hiper-rigidez*”.

Sua revisão está sujeita a limites formais, temporais, materiais e circunstanciais, estabelecidos claramente no texto constitucional pelos constituintes originários.

Conforme *Gomes Canotilho*, catedrático de Coimbra (que forma, com os dois já citados, o trio mais eminente dos atuais constitucionalistas portugueses), afirma: “Esta escolha, impedindo a livre modificação da Constituição pelo legislador ordinário (constituição flexível), considera-se uma garantia da Constituição. O processo agravado da revisão é, por sua vez, um instrumento dessa garantia — a rigidez constitucional é um *limite absoluto* ao poder de revisão, assegurando, desta forma, a relativa estabilidade da Constituição”.

## 2. O processo da revisão

Para maior clareza deste trabalho, levando-se em conta o já mencionado caráter didático da CRP, julgo de melhor alvitre, ao abordar o processo da revisão constitucional em Portugal, seguir os próprios dispositivos constitucionais (arts. 284 a 289) que tratam do assunto, comentando-os sucintamente, dentro dos limites desta exposição.

### 3. *Limitação temporal*

O artigo 284, nº 1, ao mesmo tempo em que estabelece a competência da Assembléia da República, legislativo unicameral português (composto atualmente de 235 Deputados), para rever a Constituição, fixa claramente uma limitação temporal ao exercício do poder constituinte derivado, determinando que a revisão só poderá ser feita quando decorridos cinco anos sobre a data da publicação de qualquer lei de revisão.

As expressões “lei de revisão” ou “lei constitucional”, usadas pelos portugueses, equivalem a “emenda constitucional”, como nós, brasileiros, empregamos.

É interessante chamar-se a atenção para o fato de que, na versão original de 1976, a CRP já instituiu uma limitação explícita temporal ao poder de revisão constitucional, estabelecendo, em seu artigo 286, que, somente na 2ª legislatura, após 15 de outubro de 1980, poderia ser realizada a primeira revisão constitucional.

Na obediência a tal dispositivo, só em 1982 foram feitas as primeiras alterações na CRP. Por sua vez, a lei constitucional de 30.09.82, decorrente da 1ª revisão, repetiu a mesma limitação temporal, fazendo com que somente após 30 de setembro de 1987 pudesse ser efetuada a 2ª revisão, o que se efetivou em 8 de julho de 1989, com mais uma “lei constitucional” ou “lei de revisão”.

Essa última, incorporada ao texto constitucional, repetiu no artigo 284, nº 1, como vimos no início deste item, a limitação explícita temporal de cinco anos, significando que somente a partir de 8 de julho de 1994 poderá entrar em ação o poder de revisão constitucional, pelo método previsto no artigo 286, nº 1, que exige o *quorum* de dois terços dos componentes da Assembléia da República, em efetividade de funções, para aprovação das alterações propostas na revisão.

O nº 2 do mesmo artigo 284 estabelece, contudo, que a Assembléia da República pode assumir, em qualquer momento, poderes de revisão constitucional, observado, então, o *quorum*

agravado de quatro quintos dos Deputados, em efetividade de funções.

É a *revisão extraordinária*, como a chama CANOTILHO. E como muito bem alerta JORGE MIRANDA, tal *quorum* de quatro quintos não se refere à aprovação das emendas e, sim, à deliberação da Assembléia no sentido de assumir antecipadamente, por motivo extraordinário, o poder de revisão. Assumindo tal poder, as possíveis alterações terão que obedecer ao *quorum* de dois terços previsto na primeira parte do artigo.

#### 4. *Iniciativa da revisão*

Nos termos do artigo 285, nº 1, a iniciativa da revisão só pertence aos Deputados da Assembléia da República. Combinando-se tal dispositivo com o artigo 159 (Poderes dos Deputados), alínea *a*, verifica-se que a iniciativa, isto é, a apresentação de um projeto de modificação constitucional compete a qualquer Deputado, isoladamente, e não a grupos parlamentares, nem ao Executivo ou às assembléias legislativas regionais dos Açores ou da Madeira, como pode acontecer com relação à iniciativa de legislação ordinária prevista no artigo 284, nº 2, mencionada no item 3 desta exposição.

Lembra JORGE MIRANDA que “este princípio, desconhecido das Constituições anteriores, destina-se a reforçar a reserva absoluta da Assembléia no domínio da revisão constitucional”.

O nº 2 do mesmo artigo determina que, apresentado um projeto de modificação constitucional, quaisquer outros terão que ser apresentados no prazo de trinta dias, trazendo obrigatoriamente a condensação de todas as iniciativas para assegurar a devida comparação e a necessária “globalização” das mudanças desejadas, garantindo a continuação da unidade da Constituição.

#### 5. *Aprovação e promulgação das alterações*

O artigo 286, nº 1, da CRP estabelece que as alterações da Constituição serão aprovadas por maioria de dois terços dos

Deputados em efetividade de funções, conforme já visto no item 3 deste trabalho.

Essa norma processual constitucional é fruto da primeira revisão, ocorrida em 1982. No texto original de 1976, as alterações poderiam ser aprovadas por “maioria de dois terços dos Deputados *presentes*, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções”. Houve, pois, um agravamento na limitação formal aí instituída.

O nº 2 do artigo 286 determina que todas as alterações aprovadas serão reunidas numa única “lei de revisão” ou “lei constitucional”.

O nº 3 do mesmo artigo prescreve a promulgação da lei de revisão pelo Presidente da República (Chefe de Estado), que não pode recusá-la.

JORGE MIRANDA explica que a impossibilidade de recusa da promulgação “decorre, primeiro, da atribuição exclusiva ao Parlamento do poder de revisão e, depois, do regime das alterações (aprovadas uma a uma, na especialidade, não teria sentido um veto globalmente dirigido ao texto donde constam)”.

Nos termos do artigo 139, nº 2, 2ª parte, que pode ser invocado subsidiariamente, o prazo “razoável” para o Presidente promulgar a lei de revisão deve ser de *oito* dias.

JORGE MIRANDA e GOMES CANOTILHO, em suas respectivas obras, advertem para o fato de que a promulgação presidencial não carece ser referendada por Ministros de Estado.

Ponto importante é saber-se se o Presidente da República, ao examinar a “lei de revisão” que lhe é submetida para promulgação, verificar que ela contém desrespeito flagrante aos requisitos formais impostos pela própria Constituição. Deve ele mesmo assim promulgá-la, numa interpretação *literal* do citado nº 3 do artigo 286?

Respondem autores portugueses que, nesse caso, o Presidente da República deverá *não promulgar*, o que não quer dizer *vetar* e, sim, usar a faculdade e a responsabilidade de desenvolver o “projeto” à Assembléia, solicitando nova deliberação.

## 6. *Novo texto da Constituição*

O artigo 287, nº 1, estabelece que as alterações aprovadas e promulgadas serão inseridas no lugar próprio da Constituição, mediante substituições, supressões e aditamentos necessários. O nº 2 completa o dispositivo anterior, determinando que o novo texto da Constituição, decorrente das modificações trazidas pela reforma, seja publicado no órgão oficial, seguido da “lei de revisão”.

ISALTINO MORAIS, FERREIRA DE ALMEIDA e RICARDO LEITE PINTO explicam que tais dispositivos buscam a clareza e a segurança, sendo a publicação da “lei de revisão” logo após a publicação do novo texto integral e modificado desempenha o papel de explicitar os termos da alteração.

## 7. *Limitações Materiais*

Sem dúvida que a atual Constituição da República Portuguesa é a mais rica em limitações explícitas materiais opostas ao Poder Constituinte Derivado ou Poder de Revisão Constitucional.

As “cláusulas pétreas” da CRP estão enumeradas em seu artigo 288, o qual estabelece que as leis de revisão terão de respeitar:

- a) a independência nacional e a unidade do Estado;
- b) a forma republicana de governo;
- c) a separação das Igrejas do Estado;
- d) os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.
- e) os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais;
- f) a coexistência do setor público, do setor privado e do setor cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;
- g) a existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista;
- h) o sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania, das re-

giões autônomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional;

i) o pluralismo de expressão e organização política, incluindo partidos políticos, e o direito de oposição democrática;

j) a separação e interdependência dos órgãos de soberania;

l) a fiscalização da constitucionalidade por ação ou omissão de normas jurídicas;

m) a independência dos Tribunais;

n) a autonomia das autarquias locais (governos municipais);

o) a autonomia política-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

A propósito dessa longa enumeração de limites materiais, que existem para que a revisão possa adotar novos preceitos “sem bulir com os princípios” (JORGE MIRANDA), é curioso chamar a atenção para o fato de que quatro deles se relacionam com as quatro “cláusulas pétreas” adotadas pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) em seu artigo 60, § 4º, e, então, compará-los.

Assim, enquanto a alínea *b* do artigo 288 da CRP proíbe a substituição da forma de governo (República), o inciso I do § 4º do artigo 60 da CRFB impede a troca da forma de Estado (federação); a alínea *d* da CRP proíbe o desrespeito aos “direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”, enquanto que o inciso IV da CRFB proscree qualquer tentativa da abolição dos “direitos e garantias individuais”, o que significa maior amplitude do dispositivo brasileiro, já que o conceito de *indivíduo* é muito mais abrangente que o de *cidadão*; a alínea *h* da CRP, analiticamente, protege o “sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania, das regiões autônomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional”, enquanto que o inciso II da CRFB sinteticamente menciona “o voto direto, secreto, universal e periódico”; a alínea *j* da CRP impede que a lei de revisão possa quebrar “a separação e interdependên-

cia dos órgãos de soberania”, enquanto que o inciso III da CRFB fala em “separação de poderes”, merecendo elogio a versão portuguesa e crítica a redação brasileira. Isso porque, na verdade, não existem “poderes” no Estado, e sim *órgãos* do poder. E mais: os órgãos do Poder não podem ser totalmente separados e independentes. Dentro do sistema estatal, eles devem ser *interdependentes*.

#### 8. *Limitações circunstanciais*

Certos mecanismos constitucionais de defesa do Estado, que podem ser decretados em circunstâncias eventuais, trazem evidentes “restrições na esfera jurídica das pessoas”, como afirma JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO. O artigo 289 da CRP contempla duas dessas circunstâncias, ao estabelecer que “não pode ser praticado nenhum ato de revisão constitucional na vigência de estado de sítio ou estado de emergência”.

Segundo o artigo 19 da CRP, o estado de sítio só pode ser declarado, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública, sendo que o estado de emergência é declarado quando os mesmos pressupostos se revistam de menor gravidade.

#### 9. *Controle de constitucionalidade*

Sendo o poder de revisão um poder constituinte *derivado*, “as mudanças *na* Constituição e não *da* Constituição” (RAUL MACHADO HORTA), introduzidas num processo revisional, estão, evidentemente, sujeitas ao controle de constitucionalidade *repressivo* (ou sucessivo como se chama em Portugal).

Assim, as “leis de revisão” ou “leis constitucionais” estão sujeitas ao controle judicial difuso, nos casos concretos submetidos a julgamento pelos diversos órgãos jurisdicionais de primeira e de segunda instância (artigo 207 da CRP), com re-

curso específico para o Tribunal Constitucional (artigo 280, nº 1, alíneas *a* e *b*).

E também são passíveis do controle repressivo em abstrato ou em tese, concentrado no Tribunal Constitucional, cuja decisão, no caso, terá força obrigatória e geral (artigo 281, nº 1, alínea *a*).

Os órgãos que podem, em Portugal, requerer diretamente ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade em tese estão enumerados no artigo 281, nº 2, da CRP e são os seguintes:

- a) o Presidente da República (Chefe de Estado);
- b) o Presidente da Assembléia da República;
- c) O Primeiro-Ministro (Chefe de Governo);
- d) o Provedor de Justiça (versão portuguesa do *ombudsman*);
- e) o Procurador-Geral da República;
- f) um décimo dos Deputados da Assembléia da República;
- g) os órgãos representativos das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, quando o pedido de declaração de inconstitucionalidade se fundar em violação da autonomia dessas duas regiões.

## 10. Conclusão

Com quase duas décadas de vigência, aprimorada por modificações resultantes de duas revisões bem programadas e pensadas, a Constituição da República Portuguesa de 1976 (a sexta na História Constitucional de Portugal) tem sido um instrumento bastante eficaz na vida jurídico-política da democracia lusitana, soerguendo o conceito do país no mundo ocidental e permitindo sua entrada e permanência no Parlamento Europeu e na Comunidade Europeia.

Na palavra inteligente do professor MARCELO REBELO DE SOUSA, “a Constituição deixou de ser a perfeição para uns, o bode expiatório para outros e o alibi para todos”.

Os portugueses encaram a Constituição “sem desrespeito intolerável nem sacralização injustificada”.

## 11. *Bibliografia*

- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 6ª ed. atual., São Paulo, Saraiva, 1992.
- FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 2ª d. rev. e atual., Belo Horizonte, Liv. Del Rey Ed., 1993.
- FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Lições de Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado*. Belo Horizonte, Ed. Lê Jurídicos, 1991.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5ª ed. ref. e aum., Coimbra, Livraria Almedina, 1992.
- COUTINHO, J. L. Pereira e outros. *Constituição da República Portuguesa, 2ª Revisão Constitucional*. Lisboa, Editorial Notícias, 1989.
- HORTA, Raul Machado. *Mudança Constitucional* (Conferência proferida no Seminário Nacional de Direito Constitucional, Escola de Advocacia da OAB-MG, Belo Horizonte, 19.11.92).
- MELO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo, Saraiva, 1984.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Vol. 2: Constituição e inconstitucionalidade. 3ª ed. rev. e atual Coimbra Ed., 1991.
- MORAIS, Isaltino e outros. *Constituição da República Portuguesa, anotada e comentada*. Lisboa, Rei dos Livros, 1983.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Constituição da República Portuguesa e Legislação Complementar*. Lisboa, Aequitas e Editorial Notícias, 1992.