



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 171, DE 2012

Altera o inciso V do art. 49 da
Constituição Federal

Autor: Deputado MENDONÇA FILHO

Relator: Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de autoria do ilustre Deputado Mendonça Filho, que tem como objetivo a alteração do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, que dispõe sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional.

A PEC substitui a expressão “Poder Executivo” por “Poder Público”, criando a possibilidade de o Congresso Nacional sustar atos normativos emanados não apenas do Poder Executivo, como prevê a redação atual, mas também dos demais Poderes.

Sustentam os autores na justificação da proposição que “a proposta não fere o princípio da separação dos poderes, vez que o que se pretende não é estabelecer uma ingerência desmedida na atividade típica dos demais poderes, e sim permitir que o Congresso Nacional exerça sua função de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição



normativa dos outros Poderes, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 49, XI.

Ressaltam, ainda, a existência de mecanismos constitucionais para coibir a atuação indevida de um poder em relação aos outros, e citam os exemplos do veto presidencial à elaboração legislativa e o controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário em relação às leis produzidas no Congresso Nacional.

Por fim, entendem os autores que a proposta não busca a prevalência de qualquer dos poderes, mas uma efetiva e recíproca vigilância de um poder em relação ao outro, com vistas a impedir a violação de limites impostos pela Constituição.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea 'b', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) realizar o exame de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 171, de 2012.

O exame de admissibilidade de uma PEC tem como pressuposto a verificação da conformidade da proposição em relação às limitações impostas ao poder constituinte reformador. Tais limitações estão consignadas no artigo 60 da Constituição Federal.

De acordo com o referido dispositivo, a Carta da República poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (inciso I), não podendo, porém, ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (§ 1º).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Arthur Oliveira Maia

A matéria tratada na proposição em exame também não pode ter sido objeto de nenhuma outra PEC rejeitada ou tida por prejudicada na mesma sessão legislativa (CF/88; art. 60, § 5.º).

Quanto a esses aspectos formais, não há óbices à admissibilidade.

Conforme o § 4º do art. 60 do texto constitucional, também não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado (inciso I); o voto direto, secreto, universal e periódico (inciso II); a separação dos Poderes (inciso III); e os direitos e garantias individuais (inciso IV).

Em relação à ocorrência de vícios materiais, verificamos que a reforma ora alvitrada não ofende o conteúdo de qualquer dos incisos acima mencionados.

A matéria, no entanto, por sua imbricação com a cláusula da separação dos Poderes exige-nos cuidadosa análise a fim de autorizarmos, com segurança, o prosseguimento da tramitação da proposição nesta Casa.

De início, cumpre-nos afastar qualquer interpretação no sentido de que a PEC 171/2012 poderia ensejar interferências indevidas do Poder Legislativo na atividade típica de outros Poderes da República. Além de a redação da emenda não autorizar tais interpretações, se o fizesse, restaria clara e manifesta a inconstitucionalidade.

Convém lembrar que a recente aprovação, por esta CCJC, da admissibilidade de uma proposta¹ análoga provocou reações deveras equivocadas. Muitos a interpretaram como um retrocesso institucional que permitiria a cassação, pelo Congresso Nacional, de **decisões** judiciais.

Chegou-se a associar, indevidamente, a possibilidade de sustação de **atos normativos** emanados do Poder Judiciário com o art. 96² da

¹ PEC 3, de 2011.

² CF/1937 - Art. 96. *Parágrafo único - No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Arthur Oliveira Maia

Constituição de 1937, que dava ao Congresso Nacional a possibilidade de tornar sem efeito a declaração de inconstitucionalidade de lei pelo Poder Judiciário.

Argumentou-se, também, que a PEC ensejaria limitações ao ofício dos juízes no ato de interpretar as leis, transformando-os em “bocas da lei”.

Por óbvio, não é disso que se trata. Na verdade, a PEC 171, de 2012, trata da sustação apenas de **atos normativos** emanados de outros Poderes, que exorbitem de sua delegação legislativa. Obviamente, **atos normativos** não se confundem com **acórdãos**, por mais que estes tragam inovações à ordem jurídica.

É possível que o patente ativismo judicial fomente interpretações precipitadas no sentido de que a presente medida represente, de fato, um “troco” do Poder Legislativo em face da “usurpação” de suas funções legislativas.

Em que pese haver, no Congresso Nacional, legítimas e frontais discordâncias do conteúdo de muitas decisões judiciais, não é adequado caracterizar a presente proposta de emenda como um “troco” do Parlamento. A convivência harmônica entre Poderes independentes não se constrói por meio de retaliações, mas de verdadeiro diálogo institucional.

Contudo, não se pode transigir com a ideia de que as instâncias do Poder Público que não dispõem da chancela do voto popular possam inovar a ordem jurídica, mediante a edição de atos normativos primários que, por exemplo, instituem sanções ou restrinjam direitos.

Parece-nos que o principal objetivo da emenda ora proposta é tornar o texto constitucional mais claro e explícito, no sentido de que quaisquer atos normativos infralegais que exorbitem da delegação legislativa - não apenas os atos emanados do Poder Executivo - devem se sujeitar ao controle do Congresso Nacional.

Ora, se os decretos regulamentares editados pelo Chefe do Poder Executivo - que se submete ao crivo popular – sujeitam-se ao controle do Poder Legislativo, por qual razão plausível não se sujeitariam os atos normativos (por exemplo, resoluções) do Poder Judiciário? Na verdade, não há razão plausível.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Arthur Oliveira Maia

Com efeito, opor-se à medida proposta significa, indiretamente, admitir a possibilidade de que, em um Estado **Democrático** de Direito, seja viável a edição de atos normativos primários por instâncias não unidas com o voto popular.

A presente medida, portanto, em nada se refere a **decisões** judiciais, muito menos à possibilidade de o Congresso Nacional sustá-las. Na verdade, a PEC atende ao inciso XI do art. 49³ da Constituição Federal, que determina ao Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes.

Aprovada a presente medida, passam a fazer parte do controle do Poder Legislativo, além dos decretos regulamentares do Poder Executivo e das instruções normativas de suas agências, as resoluções e as instruções da Justiça Eleitoral, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União, e dos demais órgãos com atribuições normativas.

Como já dito, não vislumbramos qualquer razoabilidade na sujeição apenas dos atos normativos do Poder Executivo ao controle do Poder Legislativo. Insistimos na indagação: em que medida os atos normativos dos demais Poderes se diferenciam dos atos normativos do Poder Executivo, a ponto de justificar a sua não sujeição ao controle do Poder Legislativo?

Também merece registro o fato de que a PEC exigirá do Congresso Nacional a efetiva apreciação dos atos normativos supostamente exorbitantes, convertendo-se sua omissão em legitimação tácita dos atos normativos não sustentados.

A nosso ver, a proposta de emenda ajusta-se perfeitamente aos demais mecanismos constitucionais de vigilância recíproca entre os Poderes, com o fim de impedir a prevalência de um sobre os demais.

Entendemos, pois, que restam preservadas a independência e a harmonia entre os Poderes (CF/88, art. 2º), favorecendo, ademais, o desejável e necessário diálogo institucional.

³ CF/1988. Art. 49. *É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

“XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Arthur Oliveira Maia

Ante todo o exposto, louvando os autores da Proposta, manifestamos nosso voto no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 2012.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA
Relator