

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

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO ELISEU PADILHA

Trata-se de proposta de emenda à Constituição, de autoria do ilustre deputado Mendonça Filho, que pretende alterar o inciso V do art. 49 da CF, para determinar que é da competência exclusiva do Congresso Nacional: “sustar os atos normativos do Poder Público que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Como justificativa, o autor argumenta que “a compreensão da independência de um poder deve ser acompanhada de equilíbrio e de harmonia entre os poderes. Destarte, um Estado Democrático de Direito somente pode existir se cada Poder agir estritamente no seu âmbito de atuação, não interferindo nas competências constitucionais e infraconstitucionais conferidas a outro Poder”.

Submetida à apreciação desta Comissão, o relator, ilustre deputado Arthur Oliveira Maia, concluiu pela admissibilidade da proposta em questão.

É o relatório.

A Proposta de emenda à Constituição encontra-se na fase de apreciação dos requisitos de admissibilidade, que são os previstos no art. 60, I, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, e no art. 201, I e II, do Regimento Interno.

“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;

.....

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

.....

.....

§ 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.

“Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição:

I - apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros;

II - desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais”

.....

A proposição ora em análise não afronta as cláusulas pétreas insertas na Constituição Federal, visto que não pretende abolir a forma federal de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Assim sendo, a PEC nº 171, de 2012, não atenta contra as normas constitucionais e regimentais em vigor, nada obstando, pois sua livre tramitação neste

Colegiado.

Questiona-se o aspecto jurídico da proposição sob a alegação de que a mesma viola o princípio constitucional da separação dos Poderes.

Penso que, ao contrário, a proposição visa justamente resguardar o princípio constitucional da separação dos Poderes, impedindo que os Poderes Públicos violem a função institucional do Poder Legislativo, que é a de legislar.

Ainda que, a Constituição Federal permita certa intromissão de um Poder em relação ao exercício das funções atribuídas aos outros Poderes, em nome do mecanismo dos “freios e contrapesos”, esta sistemática encontra seus limites na Lei.

Para o mestre José Afonso da Silva, a harmonia entre os Poderes “verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro, e especialmente dos governados” (SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual à Constituição”, 4ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p. 44).

Segue afirmando que, “tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, **nem a usurpação de atribuições**, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco” (ibidem, p. 45)

É importante ressaltar que, o poder regulamentar não é poder legislativo, por conseguinte não pode criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. **Ultrapassar esses limites importa abuso de poder, usurpação de competências, tornando irrito o regulamento dele proveniente, e sujeito a sustação pelo Congresso Nacional (art. 49, V).**

Essa é a orientação de José Afonso da Silva, para quem “o regulamento é uma norma jurídica secundária e de categoria inferior à lei, **tem limites decorrentes do direito positivo**. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada e a legislação, em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta. Assim, **não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações, senão nos termos da lei**, isso porque o inovar originariamente na ordem jurídica consiste em matéria reservada a lei. (SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p.484/485) (g.n)

“No Brasil, a partir de interpretação do texto constitucional, os regulamentos são considerados como atos administrativos cuja função é disciplinar,

ainda no plano geral e abstrato – **porém com menor grau de generalidade e abstração do que a lei a que referem** -, os modos de execução das leis”. (ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. “Atos Administrativos Normativos: Algumas Questões”. Artigo publicado na obra “Os Caminhos do Ato Administrativo”, coordenação de Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato, São Paulo: Ed. Revista os Tribunais, 2011, p. 222) (g.n)

Para o eminente professor Fernando Dias Menezes de Almeida, se “é certo, por um lado, que **materialmente têm eles o sentido de leis**, na medida em que são normas gerais e abstratas; **porém, por outro lado, formalmente são atos de inferior hierarquia em relação às Leis**, devendo, portanto, fundamentar sua validade no que dispõem os atos que formalmente sejam leis. **Assim sendo, no contexto da legalidade própria do Estado de Direito, esses atos administrativos normativos atendem ao princípio democrático, ao subordinarem-se às leis que formalmente derivam da vontade dos representantes do povo**, e promovem, no plano infralegal, a existência de mais um escalão de tratamento normativo geral e abstrato”. (ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. “Atos Administrativos Normativos: Algumas Questões”. Artigo publicado na obra “Os Caminhos do Ato Administrativo”, coordenação de Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato, São Paulo: Ed. Revista os Tribunais, 2011, p. 223)

É razoável pensar que o Poder incumbido de legislar também possa zelar pela preservação de sua competência legislativa contra a usurpação de suas funções.

Conforme disse o relator em seu brilhante parecer, “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”.

Por fim, quanto à técnica legislativa e à redação utilizadas, a proposta de Emenda à Constituição Federal obedece aos preceitos da Lei Complementar no 95/98.

Ante o exposto, o voto é pela ADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 2012.

Sala das Comissões, 25 de outubro de 2012.

Deputado ELISEU PADILHA

