

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

***PEC 445/1997***

**(DO SENADO FEDERAL).**

Acrescenta § 7º ao art. 37 da Constituição Federal.

**Autor:** Deputado Gonzaga Patriota e outros  
**Relator:** Deputado Edmar Moreira

Juízo de admissibilidade de projeto de emenda constitucional. Cautela saneadora que deve atender os pressupostos e condições estabelecidos na CF e no Regimento Interno da Câmara. Observância de conformidade constitucional formal e material, esta, apenas no aspecto da natureza da matéria sob exame, parcialmente constitucional, já que sob o aspecto do seu conteúdo, escapa ao juízo de admissibilidade, pois implica no exame e julgamento do mérito, que compete à Comissão Especial.

## **VOTO VENCIDO DA DEPUTADA JUIZA DENISE FROSSARD**

Votei vencida, pela admissibilidade da PEC 445/97, com todo o respeito aos doutos votos em contrário, nos termos que se seguem.

Juízo de admissibilidade é a decisão inicial de um procedimento legislativo, administrativo ou judicial, proferido pela autoridade competente. Há de comum nesses procedimentos, a exigência do preenchimento de certos requisitos legais consistentes em pressupostos e condições sem os quais o procedimento não deve prosseguir. Trata-se, pois, de cautela saneadora.

No caso específico dos projetos de emenda constitucional a sua admissibilidade está condicionada aos pressupostos e condições estabelecidos na Constituição e nos regimentos internos de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Destaca-se entre esses requisitos

preliminares, a conformidade do projeto com as normas constitucionais. Se houver contrariedade manifesta – **norma X princípio, norma X cláusula pétreas, iniciativa ilegítima** – o projeto não pode ser admitido. Essa contrariedade não se limita às cláusulas pétreas (**inconstitucionalidade material**) nem às regras de procedimento (**inconstitucionalidade formal**), ela inclui o exame do projeto sob o ângulo da sua natureza jurídica, o que implica incursão no mérito, porém, sem julgamento do mérito. A incursão destina-se a qualificar juridicamente a matéria. Trata-se de questão prévia que condiciona o julgamento do mérito.

A desconformidade do projeto com a Constituição pode ser **formal** ou **material**.

A desconformidade **formal** diz respeito às regras de procedimento do projeto:

- a) quanto à iniciativa, cabendo verificar se quem a tomou tinha poderes para tanto, bem como se cabia iniciativa isolada ou se dependia do apoio de um número mínimo de parlamentares;
- b) quanto aos trâmites, se começou pela Casa certa, se foi despachado pela autoridade competente, se observou as cautelas regimentais.

A desconformidade **material** diz respeito à matéria do projeto. Aqui, distinguem-se dois aspectos:

- a) a **natureza da matéria** e
- b) o **conteúdo da matéria**

Entende-se por **natureza da matéria** as características que determinam a sua posição dentro do ordenamento jurídico. Tais características informam-nos se a matéria é constitucional, administrativa, tributária, penal e assim por diante.

Entende-se por **conteúdo da matéria** as relações de fato que exigiriam uma disciplina normativa, constantes do projeto e da sua justificativa. O **conteúdo da matéria** escapa ao juízo de admissibilidade porque implica no exame e julgamento do mérito do projeto. Este – julgamento de mérito – segundo ditame regimental, compete à Comissão Especial, que examinará, ainda, a oportunidade e a conveniência do projeto.

No que se refere à ***natureza da matéria***, inclui-se no juízo de admissibilidade, pois à Comissão de Constituição e Justiça e Redação cabe impedir o prosseguimento de qualquer projeto cuja matéria deva ser tratada em nível infraconstitucional. O respectivo exame exige incursão na matéria do projeto, repita-se, sem julgamento do mérito. Essa incursão vai nos informar: a) de que matéria se trata; b) qual a sua posição no quadro jurídico do Estado; c) o tratamento adequado e legítimo (se em nível constitucional ou se em nível infraconstitucional).

A Emenda Constitucional reclama continência, parcimônia, moderação, por interferir nas decisões da Assembléia Constituinte. Os deputados constituintes foram eleitos para elaborar a Constituição escrita, no exercício do Poder Constituinte, que é o Poder da Nação de organizar o Estado.

Os Parlamentares foram eleitos para respeitarem a Constituição escrita, no exercício do Poder Constituído e nos limites da sua competência.

A mutação formal da Constituição, isto é, a sua modificação mediante emenda votada pelo Poder Legislativo (Poder Constituído) há de ser excepcional. Sempre que houver possibilidade de disciplinar a matéria mediante lei complementar ou ordinária, assim deverá ser feito, de modo a preservar a integridade do texto constitucional. Respeitando a Constituição escrita, respeitaremos as decisões da Assembléia Constituinte, formada por Representantes da Nação Brasileira. Respeitando a Assembléia Constituinte respeitaremos a vontade do Povo Brasileiro e a nós mesmos, seus atuais Representantes no Congresso Nacional.

No projeto sub examen, interessa-nos a ***desconformidade material***, uma vez que não pairam dúvida nem controvérsia sobre o aspecto formal. A matéria é de natureza administrativa e, na sua maior parte, adequado o tratamento mediante projeto de lei ordinária.

Entendo, contudo, que somente a matéria sob a letra a) do projeto, embora de natureza administrativa, justifica o seu tratamento em nível constitucional. Esse dispositivo pretende criar um caso especial de estabilidade ao funcionário público. Dest'arte, somente poderá fazê-lo mediante emenda constitucional, porque, em nível ordinário, seria inconstitucional, por tipificar exceção ao artigo 41 da Constituição Federal. Uma norma constitucional só pode ser excepcionada ou revogada, por outra norma constitucional.

Todavia, cumpre observar que esse dispositivo, *data venia*, desvirtua o conceito de estabilidade, posto que esta é incompatível com limitação no tempo, salvo para a sua aquisição. O limite normal da estabilidade é a aposentadoria. O limite excepcional é a demissão após o devido processo legal (inquérito administrativo) nos casos expressamente definidos em lei.

O que o dispositivo do projeto está permitindo é que funcionários com menos de três anos adquiram uma estabilidade a termo (cinco anos) na condição de denunciantes. Ora, decorrido o quinquênio, o funcionário, de qualquer maneira, terá adquirido a estabilidade de forma definitiva, porque contará com tempo de serviço superior a três anos estabelecido no citado artigo 41 da Constituição Federal.

Esse dispositivo do projeto, com a devida vênia, renderia ensejo ao denuncismo, isto é, à leviandade no sagrado e cívico direito de denunciar. Assim, por exemplo, um funcionário com apenas um dia no cargo público, poderia adquirir estabilidade, bastando para tanto, oferecer denúncia nos termos do projeto de emenda constitucional ora em estudo.

A despeito da necessidade de se criar mecanismos de combate à corrupção não se pode chegar ao extremo oposto de abrir novo caminho à corrupção e à desonestade. Certamente, não foi esta a intenção dos nobres autores do projeto, porém este é o risco que se corre se permanecer a redação da forma como está. Melhor seria, *permissa maxima venia*, que o dispositivo meramente vedasse a remoção ou a exoneração do funcionário, dès que a denúncia fosse consistente e séria, o que pode ser disciplinado em projeto de lei ordinária. Mas a apreciação disso compete à Comissão Especial, pois, no meu entender, importa em exame e julgamento do mérito.

Do exposto e nos limites da competência regimental desta Comissão, votei vencida, pela admissibilidade da PEC 445/97, com todo o respeito dos doutos votos em contrário e com todas as minhas homenagens aos eminentes Deputados Constituintes.

Sala da Comissão, em 22 de abril de 2003

**Deputada Juíza Denise Frossard**  
**Voto Vencido**

