

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 276, DE 2013

Estabelece os termos e as condições para convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte Revisional dedicada, exclusivamente, à revisão dos dispositivos constitucionais que tratam das regras de representação política.

Autores: Deputado LEONARDO GADELHA
e outros

Relator: Deputado CHICO ALENCAR

I – RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe tem por objetivo estabelecer os termos e condições para convocação e funcionamento de uma Assembleia Nacional Constituinte Revisional destinada, exclusivamente, a revisar os dispositivos constitucionais que tratam das regras concernentes à representação política.

Em sua justificção, o primeiro signatário da proposição avalia que não é “realista” esperar que a reforma política pela qual tem clamado a sociedade brasileira seja promovida mediante as vias previstas pela Constituição Federal. Por essa razão, se justificaria, segundo ele, convocar uma Assembleia Nacional Constituinte Revisional, embora este não seja, em suas palavras, “um movimento ortodoxo, no que diz respeito à teoria constitucional”.

A Assembleia, que teria o poder de aprovar emendas à Constituição por maioria de seus membros, seria composta por membros eleitos exclusivamente para esse fim, ficando inelegíveis para o exercício de qualquer outro mandato eletivo do Poder Executivo ou Legislativo pelo período de oito anos, a partir da promulgação das emendas revisionais. Desse modo,

inexistiria o estímulo para que os constituintes aprovem (ou deixem de aprovar) uma reforma motivados por considerações sobre as regras que favoreceriam ou não a sua própria reeleição para o Parlamento.

O texto da Proposta de Emenda à Constituição explicita que serão observadas, na revisão constitucional, as limitações ao poder de reforma previstas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

Ademais, a PEC condiciona a promulgação da emenda revisional da Constituição à aprovação em referendo popular.

A proposição, sujeita à apreciação do Plenário, foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em junho de 2013, para submeter-se ao juízo de admissibilidade. O Deputado Ricardo Berzoini foi designado Relator da matéria em julho do mesmo ano, e devolveu o projeto, sem apresentar parecer, no dia 27 de março deste ano.

Após, lamentavelmente, oito meses sem designação de novo Relator para a matéria, essa honrosa incumbência foi atribuída a mim no mês passado.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o exame da admissibilidade da proposta em tela, nos termos do art. 202, *caput*, combinado com o art. 32, IV, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No tocante à iniciativa, o número de assinaturas é suficiente na proposta, conforme atestou a Secretaria-Geral da Mesa nos autos.

Não há, neste momento, limitações circunstanciais ao poder de reforma constitucional, eis que o País não se encontra na vigência de estado de sítio, de estado de defesa ou de intervenção federal.

Resta examinar se a proposta atende aos pressupostos constantes no art. 60 da Constituição Federal.

1. A inconstitucionalidade formal de uma “assembleia constituinte revisional”, nos marcos da Constituição de 1988

Todos nós conhecemos o rito previsto pela Constituição Federal para sua própria alteração: a proposta de emenda deverá ser feita por um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou pelo(a) Presidente da República, ou ainda por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação; e sua aprovação fica condicionada aos votos favoráveis de pelo menos três quintos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, em votação em dois turnos.

O texto da nossa Constituição não prevê a possibilidade de convocação de Assembleia Constituinte Revisional. Por conseguinte, não atribui a tal órgão competência para propor nem para aprovar emendas constitucionais; tampouco prevê a possibilidade de flexibilização do quórum exigido para a aprovação de emendas (por maioria simples em órgão unicameral, ao invés de maioria de 3/5 em duas casas legislativas). Portanto, de um ponto de vista estritamente formal, a convocação de Assembleia Constituinte Revisional proposta pela PEC examinada aqui não encontraria validade no texto constitucional vigente.

Nesse sentido, a clássica lição de Nélson de Souza Sampaio:

“(...) o poder reformador não tem competência para atenuar os requisitos previstos para o processamento de uma reforma constitucional, tais como o número de subscritores da proposta, maioria para aprovação, número de discussões, etc. O silêncio da Constituição a respeito equivale a uma proibição de tocar nesses aspectos do processo revisor. Não há, pois, necessidade de preceitos que vedem expressamente tal reforma (...).

Não é possível conceber que a autoridade reformadora, como poder constituído que é, possa alterar as condições estabelecidas para o exercício de sua competência. Assim como o legislador ordinário não pode simplificar as normas que a Constituição prescreve para a elaboração legislativa, não pode o reformador simplificar o processo previsto pelo Constituinte para a tramitação de uma reforma constitucional. Aplicam-se ao caso as palavras de

Sieyès: ‘Nenhuma espécie de poder delegado pode alterar qualquer coisa nas condições de sua delegação’¹.

Trata-se até mesmo de uma redundância, afirmar que uma Assembleia Constituinte (ainda que Revisional, se tal Revisão não é prevista pela Constituição) não é formalmente constitucional, do ponto de vista da Constituição vigente. Afinal, uma Constituinte caracteriza-se como tal – e não como mera emenda à Constituição atual –, por definição, justamente porque rompe com padrões de constitucionalidade vigentes.

A questão central que devemos examinar aqui, então, para além de tal redundância ou de uma interpretação “ortodoxa” (como afirmaram os proponentes da PEC) ou meramente formal da Constituição, é: quais as condições para que a convocação e realização de uma Constituinte (ainda que supostamente com competência para alterar somente uma parte da Constituição) seja materialmente legítima em seus procedimentos, segundo a ótica de uma práxis constitucional democrática? Elas estão atendidas, no caso em análise aqui?

2. Condições para a legitimidade de uma Constituinte, desde uma práxis constitucional democrática

2.1 Breve histórico da discussão do tema no Congresso Nacional e precedentes nesta CCJC

A discussão tem levantado acaloradas polêmicas entre juristas, há anos. O ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence assim manifestou-se sobre o assunto, em entrevista concedida em 2007:

“Essa discussão foi responsável por rios de tinta em Portugal. Para falar nos dois nomes mais notórios no Brasil, opondo Canotilho, na defesa rigorosa da impossibilidade desta dupla revisão, a Jorge Miranda, que a defende. A mim, do ponto de vista puramente dogmático, ela me parece indefensável. Creio que se há

¹ SAMPAIO, Nelson de Souza. O Poder de Reforma Constitucional. Bahia: Livraria Progresso Editora, 1954.

uma cláusula pétrea necessária é esta da impossibilidade da alteração do processo, e sobretudo das limitações à reforma constitucional, porque, então, o núcleo duro da Constituição se tornaria falacioso”².
<http://www.red.unb.br/index.php/redunb/article/view/2923/2527>

A pergunta feita a Sepúlveda, naquela oportunidade, foi se ele considerava constitucional a PEC 157/2003, que propunha a convocação de Assembleia de Revisão Constitucional. Como se vê, trata-se de proposta recorrente, que tem aparecido sob diferentes formas e para responder a distintas conjunturas e interesses ao longo das últimas décadas.

O jurista Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, servidor desta Casa, tratou da questão com profundidade, no terceiro capítulo de sua tese de doutorado: “Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964”³. Barbosa aponta que, logo após a conclusão da revisão constitucional prevista pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em 1993-1994, tiveram início os primeiros movimentos para que se instalasse uma Assembleia Constituinte revisora. Nesse sentido, a PEC 189/1994 e a PEC 192/1994, cujos primeiros signatários foram, respectivamente, os Deputados Marcelino Romano Machado (PPR/SP) e José Serra (PSDB/SP). A essas, seguiram-se inúmeras outras nos anos seguintes, como as PECs 463/1997, PEC 469/1997 e PEC 554/1997. Esta última, que teve como primeiro subscritor o Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ), já propunha a convocação de uma Constituinte que, embora “livre e soberana”, teria seus trabalhos, paradoxalmente, “restritos aos artigos 14, 16, 17, 21 a 24, 30, 145 a 162 e conexos, da Constituição Federal”.

Esta CCJC – à época, intitulada Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) – chegou a aprovar, à unanimidade, em 1997, o parecer do Deputado Djalma de Almeida Cesar pela admissibilidade da PEC 554/97, com emenda que condicionava a convocação da nova Constituinte à aprovação dessa proposta em plebiscito. Eis o raciocínio do relator, no parecer aprovado pela CCJR:

² Entrevista com José Paulo Sepúlveda Pertence. Em: *Revista dos Estudantes de Direito da UnB*, n. 6, 2007. Disponível em: <http://www.red.unb.br/index.php/redunb/article/view/2923/2527>.

³ Tese de doutorado apresentada à Universidade de Brasília, em 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4075>. Publicada pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara em 2012, sob o título: *História constitucional brasileira : mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Série “Colóquios de Excelência”, 2012. Disponível em: file:///C:/Users/P_242519/Downloads/historia_constitucional_barbosa.pdf.

“(...) A convocação de nova Assembleia Constituinte, portanto, ainda que limitada, encontra empecilho absoluto no art. 60 da Constituição Federal, eis que subverte as normas de reforma constitucional e vai de encontro à separação de Poderes tal como estabelecida e ‘petrificada’ no texto magno, criando um ‘quarto Poder’.

Juridicamente, é inviável. É ato político que rompe com a ordem jurídica, deliberadamente. É ato revolucionário, no sentido de transformador. Derruba a vontade constituinte, manifestada por meio da Constituição de 1988, para que outra se manifeste. Por isso, o instrumento que o veicula não é ato derivado da Constituição, não obstante receber a nomenclatura e a tramitação dadas às emendas constitucionais.

Eis porque há de se procurar o respaldo popular por meio de um plebiscito, que poderá ocorrer, por exemplo, simultaneamente às eleições de 1988. O povo, fonte de poder, autorizaria a nova Constituinte, atendendo-se ao princípio da soberania popular, segundo a qual assiste sempre a uma nação o direito de mudar o que foi decidido anteriormente.

(...)

Caso não se atribua ao presente projeto uma natureza nitidamente política – e não jurídica – mediante consulta popular específica e outorga de mandato expresse, poderá o Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua precípua competência de guardião da Constituição, declarar a inconstitucionalidade da proposição ora em exame. Assim, acolhendo sugestão enviada a esta Relatoria pelo ilustre Deputado Michel Temer, apresentamos emenda que convoca o referido plebiscito para a mesma data em que ocorrerão as eleições para o Congresso Nacional, no próximo ano”.

Alguns anos depois, em 2005, esta CCJC aprovou parecer do então Deputado Michel Temer pela admissibilidade da PEC 157/2003, que pretende convocar Assembleia de Revisão Constitucional. Conforme o parecer daquele que viria a se tornar o atual Vice-Presidente da República, a Constituição prevê o exercício da soberania popular – fundamento do poder político – não somente de forma indireta, mediante a representação política, mas também de forma direta. Por isso, seria possível reformar até mesmo o próprio procedimento de emenda à Constituição, desde que o povo fosse diretamente consultado a esse respeito. Para tanto, Temer propôs a

realização de referendo popular dos trabalhos do órgão revisor, tal qual prevê, também, a PEC aqui em exame.

2.2 Riscos à legitimação de uma Assembleia Constituinte Exclusiva sobre a representação política

A nosso sentir, a solução encontrada por Michel Temer, àquela altura, e agora pelos signatários da PEC aqui em análise, não é suficiente.

Ora, a própria convocação de Assembleia Constituinte, ainda que a título “revisional”, configura-se como evidente ruptura de cláusula pétrea implícita da Constituição, relativa aos procedimentos de reforma por ela admitidos, conforme antes exposto. **A própria convocação da Constituinte – ainda que supostamente “revisional” (procedimento não previsto na Constituição) – será, portanto, em si mesma, manifestação e exercício de poder constituinte originário** – segundo dispôs, aliás, o parecer aprovado pela CCJC em 1997.

Se não se legitima conforme os procedimentos da Constituição vigente, qual a fonte de legitimidade possível dessa convocação, do exercício de poder constituinte originário? Entendemos, com o jurista José Luiz Quadros de Magalhães, que o poder constituinte originário “só será legítimo, se for popular, inequivocamente, radicalmente democrático”⁴. Para tanto, de acordo com a célebre teoria do constitucionalista estadunidense Bruce Ackerman, é preciso que a sociedade viva um “momento constitucional”, isto é, um tempo de extraordinário clamor e intensa mobilização popular pela transformação das bases do sistema político-jurídico.

Todo poder constituinte é também destituente da ordem posta. A Constituição de 1988 resulta de um momento de grande protagonismo popular, de lutas que impuseram a ruptura da ordem autoritária e excludente da ditadura e foram capazes de inaugurar uma nova etapa na nossa história

⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. “Entendendo o poder constituinte exclusivo”. In: RIBAS, Luiz Otávio. *Constituinte Exclusiva: Um outro sistema político é possível*. Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais, 2014. Disponível em: <http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>.

institucional, em outro patamar de democracia e de garantia de direitos (ainda que com todas as suas limitações e promessas não realizadas).

Diante disso, é necessário levar em conta o alerta do manifesto de um grupo de renomados professores de Direito, procuradores, advogados e membros do Judiciário, que afirmam:

Não se arrisca fragilizar um regime democrático simplesmente porque se quer fazer outro – e, aliás, como seria esse outro? A Constituição da República, nascida da ruptura institucional com um regime autoritário e excludente, é coisa séria, fruto de uma repactuação (*We the People...*), visando à construção democrática de uma sociedade livre, justa e solidária. Não foi por outra razão que nela foram previstas cláusulas pétreas e estabelecida uma forma especial de elaborar Emendas. É nesse sentido que a supremacia da Constituição democrática impede, como garantia dos direitos fundamentais, qualquer alteração que descumpra as normas nela previstas para reger uma reforma constitucional⁵.

A preocupação do grupo subscritor do manifesto – encabeçado por importantes constitucionalistas como os professores Lenio Streck, Clemerson Clève, Ingo Sarlet, Gilberto Bercovici, Marcelo Cattoni, Martonio Mont'alverne Barreto Lima, Katya Kozicki e Cristiano Paixão – é que a realização de uma Constituinte Exclusiva sobre a reforma política banalize o procedimento de emenda à Constituição de 1988. Segundo eles, seria aberta uma avenida para que maiorias ocasionais provoquem retrocessos nos compromissos, direitos e garantias concretas estabelecidas na Constituição, mediante esta ou outras “Constituintes exclusivas”, uma vez que elas não precisariam atingir o quórum de 3/5 em votação bicameral, nem tampouco demandariam contexto de participação popular extraordinária para se realizarem. Como se sabe, e segundo registra Leonardo Barbosa na obra antes referida aqui, desde a promulgação da Constituição de 1988 alguns setores retrógrados de nossa sociedade têm buscado flexibilizar os requisitos para a alteração constitucional, de modo a facilitar-se a supressão de algumas conquistas populares nela inscritas.

Preocupação semelhante foi exposta pelo jurista Fábio Comparato, em audiência pública realizada nesta Casa no dia 7 de fevereiro de

⁵ Publicado no site Consultor Jurídico, em 25 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-jun-25/manifesto-assembleia-constituente-reforma-politica>.

2006, na Comissão Especial destinada a analisar a PEC 157/2003. Segundo o Professor Emérito da USP, “um referendo popular não convalida a inconstitucionalidade nem de leis, nem de emendas à Constituição. Se o Congresso Nacional – que Deus nos livre –, num momento de desatino, suprimisse ou enfraquecesse direitos ou garantias fundamentais, não seria o referendo popular que iria convalidar essa emenda manifestamente inconstitucional”. Junto ao jurista José Geraldo de Sousa Junior, Comparato chamou a atenção, também, para os riscos de desencadear um processo de “revisão constitucional” sem que tal demanda fosse fruto de mobilização social expressiva. Para os dois juristas, uma Constituinte há de ser fruto de um processo de reivindicação e construção política popular, “de baixo para cima”, o que tampouco se resolve pela mera realização de um plebiscito ou referendo.

Sem temer a força das palavras, é preciso dizê-lo com todas as letras: eventual convocação de Assembleia Nacional Constituinte – “revisional” ou não – que não seja precedida de ampla mobilização social que o reivindique, e que não seja construída, em seus procedimentos de convocação e funcionamento, por forte participação popular, não é processo constituinte; é golpe! Não poderia ter outro nome a eventual tentativa dos poderes *constituídos* de extrapolar seus poderes, autodeclarando-se *constituintes* fora do bojo de um intenso processo popular com esse viés (isto é, passando por cima dos limites aos seus poderes, estabelecidos pelo momento democrático de extraordinária participação popular fundador da Constituição de 1988 e do projeto de nação nela inscrito).

Uma vez indicado esse importante risco, há de se avaliar se é esse o caso na PEC em tela.

2.3 A mobilização social pelo plebiscito sobre a Constituinte Exclusiva sobre a reforma política

A proposta de convocação Constituinte de que tratamos aqui busca responder a uma luta popular de caráter amplo e nacional não somente pela reforma política, mas também pela convocação de uma Constituinte Exclusiva com tal finalidade. Com efeito, **mais de 500 organizações populares e movimentos sociais brasileiros de grande**

expressão estão em campanha para que se realize um plebiscito sobre a instalação da Constituinte Exclusiva para a reforma política. Dentre elas, a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Comissão Pastoral da Terra, Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC), Educafro, Intersindical, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, Rede Fale, Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP), União Nacional dos Estudantes (UNE), Via Campesina Brasil e inúmeras outras⁶.

O movimento pela Constituinte organizou-se com maior força e ganhou maior repercussão depois das grandes manifestações iniciadas em Junho de 2013 por todo o Brasil, que escancararam a dimensão profunda da crise de legitimidade das nossas instituições representativas.

2.4 A necessidade de plebiscito ou “referendo ativador” para a convocação da Constituinte, no atual cenário

Se é verdade que a PEC examinada aqui busca responder ao forte anseio e à ampla mobilização social pela mudança do sistema político, ela não garante, por outro lado, meios procedimentais suficientes para que a Assembleia Constituinte seja convocada e realizada de maneira mais democrática, com a máxima participação popular.

Submeter a referendo somente o resultado da deliberação da Constituinte, para que a população simplesmente diga “sim” ou “não”, conforme uma política do fato consumado, não é medida suficiente, no atual cenário, para garantir a legitimidade democrática da sua instalação – que é, em si, como já dito, ruptura constituinte (ou golpista, a depender das circunstâncias) com a ordem constitucional vigente.

⁶ Mais informações: <http://www.plebiscitoconstituente.org.br/>.

Se a realização de plebiscito não é condição suficiente para legitimar democraticamente a convocação de uma Constituinte, ela se faz necessária, na atual conjuntura, por pelo menos três razões.

A uma, porque a ampla campanha pela Constituinte Exclusiva realizada por significativo setor da sociedade civil brasileira demanda não a convocação direta da Assembleia, mas a realização de plebiscito oficial a respeito. Um processo constituinte construído desde as ruas, de “baixo para cima”, deve adotar os procedimentos democráticos de participação e legitimação reivindicados pela mobilização popular.

A duas, porque por meio da realização do plebiscito se dará mais uma oportunidade para que defensores e opositores da realização de Constituinte neste momento (e daqueles que defendem e se opõem à sua convocação restrita ao tema da reforma política) ampliem ainda mais o debate do tema, em toda a sua complexidade, junto a toda a sociedade brasileira, de modo que a convocação resulte de uma deliberação política popular informada e consciente.

A três, porque há vários procedimentos distintos possíveis para convocação de uma Assembleia Constituinte, e por meio do plebiscito o povo poderá manifestar diretamente se concorda com os termos específicos da proposta que for eventualmente aprovada por esta PEC, ao fim de sua tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional. Isto é: um setor da população poderá ser a favor da Constituinte, mas desde que atendidas certas condições e procedimentos para sua convocação; poderá referendar ou rejeitar a instalação da Constituinte a depender das regras previstas para a eleição de seus membros e de funcionamento de seus trabalhos.

Como condição à admissibilidade da presente PEC, faz-se necessário, portanto, submetê-la ao chamado “referendo ativador”, ou seja, submeter a própria convocação constituinte, em que ela consiste, a referendo popular. Isso não exclui a necessidade de também submeter o resultado de seus trabalhos a referendo.

2.5 Da necessária garantia da participação de minorias políticas

Discutimos, desde o início deste tópico, as condições para a legitimidade da convocação e realização de uma Assembleia Nacional Constituinte, desde uma práxis constitucional democrática. Necessário ressaltar, também aqui, que democracia não equivale ao mero exercício do poder por eventual maioria numérica da sociedade.

O processo democrático exige pluralismo de ideias, de visões de mundo, de valores, de interesses e de saberes. Para tanto, é fundamental garantir condições para a participação efetiva de grupos vulnerabilizados pelas relações de poder reproduzidas no Estado e na sociedade. O combate a toda forma de dominação compõe o núcleo material do princípio da democracia, e ele deve expressar-se também nos procedimentos constituintes, para que sejam legítimos.

É chocante perceber que as mulheres são quase 52% da população brasileira, mas não chegam a ocupar sequer 10% das cadeiras deste Congresso Nacional. As relações patriarcais em nossa sociedade e sistema político criam desigualdades concretas nas possibilidades de representação feminina. Esse exemplo deixa explícito como, sem condições equilibradas de participação das minorias políticas em nossas instituições, as maiorias numéricas que eventualmente se expressam nelas não correspondem a verdadeiras maiorias sociais.

Não é democrático um processo que não busque superar as fortes relações sociais e políticas de desigualdade entre homens e mulheres na nossa sociedade. É imprescindível, portanto, garantir participação paritária de homens e mulheres na Assembleia Constituinte. De acordo com as cientistas políticas Daniela Leandro Rezende e Mariana Prandini Assis⁷, a reserva de vagas para mulheres no Parlamento (e não somente em listas eleitorais) já é uma realidade em 22 países. Teremos a oportunidade de produzir essa inovação em nosso processo constituinte. Inserimos essa proposta, inspirados pelo projeto de lei de iniciativa popular “reforma política democrática e eleições limpas”, que prevê a paridade de gênero na representação política. Esse projeto é fruto de campanha encabeçada pela

⁷ REZENDE, Daniela Leandro; PRANDINI ASSIS, Mariana. “Constituinte soberana para reforma política: oportunidades e limites para a ampliação da participação das mulheres no poder”. In: RIBAS, Luiz Otávio. *Constituinte Exclusiva: Um outro sistema político é possível*. Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais, 2014. Disponível em: <http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>.

Confederação Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Movimento pelo Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política⁸.

É preciso garantir também, como condição de legitimidade democrática da Assembleia Nacional Constituinte, e, portanto, de admissibilidade desta PEC, a presença de membros eleitos diretamente pelos povos indígenas do Brasil, os quais têm sido historicamente oprimidos e excluídos de participação política em nosso sistema representativo. Embora a população indígena brasileira chegue atualmente a quase 900 mil habitantes, de 305 etnias, segundo o IBGE, contingente maior do que o de alguns Estados da federação, ela não tem nenhum representante no Congresso Nacional. Conforme assinala o Deputado Nilmário Miranda, primeiro subscritor da PEC 320/2013, “o direito à representação política é considerado pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas um requisito vital para que um povo indígena desfrute de plena autonomia política”.

Ademais, é necessário garantir representação das comunidades quilombolas brasileiras na Assembleia Constituinte. Trata-se de população de mais de 1.170.000 (um milhão, cento e setenta mil) pessoas, distribuídas em 80 mil famílias, das quais 75% vivem em estado de miserabilidade. Um quarto da população analfabeta do Brasil é composto por quilombolas. Garantir a presença de representantes dessas comunidades é fundamental para trazer à Constituinte o testemunho vivo da nossa tragédia social, de uma sociedade que ainda não fez o luto da escravidão, cujo racismo sistêmico permanece segregando, discriminando, explorando, oprimindo, entrelaçado à profunda exclusão social.

Mais do que dar voz às chagas sociais que temos a superar ou de um passado genocida e escravagista a exorcizar, a presença quilombola e indígena terá o potencial de construir um momento constituinte atravessado pela vibrante e histórica resistência ao racismo, à desigualdade e à opressão, pelo abolicionismo que se faz vivo até hoje na memória e resistência desses povos e comunidades.

Por fim, não é admissível que as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte sejam comandadas pelo mesmo pequeno grupo de grandes empresas que tem controlado a política no Brasil há

⁸ Mais informações: <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/>.

décadas. Por meio da Constituinte, o povo brasileiro deve encontrar-se consigo mesmo e deliberar sobre seu destino. Quem deve ter voz e poder nesse processo são os cidadãos e cidadãs do nosso país, e não o poder econômico dos grandes conglomerados empresariais. Para garantir isonomia material e portanto democracia real nas eleições para a Constituinte, não podemos admitir o financiamento empresarial das campanhas eleitorais. Do contrário, nosso sistema político, também em seu crucial momento Constituinte, seguirá privilegiando o poder da velha casta político-empresarial, e reduzindo as possibilidades reais de participação da maioria do povo brasileiro.

3. Da possibilidade de uma Constituinte restrita à reforma política

O constitucionalista José Luiz Quadro de Magalhães, Professor da Faculdade de Direito da UFMG e da PUC-MG, é bastante sintético ao explicar a razão da possibilidade lógica, teórica e democrática de realização de uma Assembleia Constituinte restrita à questão da representação política. Diz ele: o “poder constituinte originário exclusivo pode, é claro, autolimitar sua competência para a realização de, apenas, uma reforma política. Quem pode mais, pode menos. Não há precedente, mas é plenamente possível”⁹.

Ora, já nos prolongamos ao explicar que a própria convocação da Constituinte, caso realizada com amplo respaldo e participação popular democrática, será manifestação e exercício de poder constituinte originário (ainda que se apoiando, como uma de suas ferramentas de legitimação e de viabilização, nesta PEC, isto é, em um instrumento da ordem jurídica que se está a romper). “Quem pode mais, pode menos”, e não há qualquer razão para que não possa ser mobilizado, convocado e realizado um processo constituinte restrito à reforma de uma determinada temática.

Que a Assembleia Nacional Constituinte aqui convocada mereça o nome de “Assembleia Nacional Constituinte Revisional”, mais do que

⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. “Entendendo o poder constituinte exclusivo”. In: RIBAS, Luiz Otávio. *Constituinte Exclusiva: Um outro sistema político é possível*. Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais, 2014. Disponível em: <http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>.

um artifício retórico para que se viabilize sua tramitação, é, a nosso ver, uma cláusula política de compromisso com o respeito aos direitos fundamentais e princípios republicanos que constituem cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988 (ainda que a cláusula pétrea do procedimento de reforma seja rompida pela Constituinte Exclusiva, razão pela qual ela será Constituinte), tal como consta na PEC aqui em análise.

Em face do exposto, voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 276, de 2013, com substitutivo.

Sala da Comissão, em 18 de dezembro de 2014.

Deputado CHICO ALENCAR
Relator

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

(Do Sr. CHICO ALENCAR)

Estabelece os termos e as condições para convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte Revisional dedicada, exclusivamente, à revisão dos dispositivos constitucionais que tratam das regras de representação política.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Esta Emenda Constitucional estabelece os termos e condições para convocação e funcionamento de uma Assembleia Nacional Constituinte Revisional destinada, exclusivamente, a revisar os dispositivos constitucionais que tratam das regras concernentes à representação política.

Art. 2º Na data da primeira eleição geral subsequente à aprovação desta Emenda serão eleitos os membros da Assembleia a que se refere o art. 1º.

Art. 3º A Assembleia Nacional Constituinte Revisional compor-se-á de representantes do povo, eleitos pelo sistema atualmente em vigor para eleição de Deputados Federais, e de representantes das comunidades indígenas e quilombolas, eleitos em processos eleitorais distintos.

§ 1º A Assembleia Nacional Constituinte Revisional será composta de duzentos e cinquenta e seis membros, com representação proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, assegurado mínimo de quatro membros e máximo de trinta e cinco membros por cada unidade federativa; por quatro membros indígenas, eleitos pela totalidade das comunidades indígenas, que receberá tratamento análogo a Território, em processo eleitoral abrangendo todos os eleitores com domicílio eleitoral em

comunidades indígenas; e por quatro membros quilombolas, eleitos pela totalidade das comunidades quilombolas, que receberá tratamento análogo a Território, em processo eleitoral abrangendo todos os eleitores com domicílio eleitoral em comunidades quilombolas.

§ 2º Quando do alistamento eleitoral, os indígenas e quilombolas domiciliados, respectivamente, em comunidades indígenas e quilombolas, poderão optar por votar nas eleições gerais ou por votar nas eleições específicas para candidatos à representação especial constituinte destinada a eles.

§ 3º Metade dos membros da Assembleia Nacional Constituinte Revisional deverá ser de mulheres.

§ 4º Os membros da Assembleia Nacional Constituinte Revisional ficarão inelegíveis para o exercício de qualquer outro mandato eletivo do Poder Executivo ou do Poder Legislativo pelo período de oito anos, a partir da promulgação das emendas revisionais.

§ 5º O regime jurídico dos membros da Assembleia Nacional Constituinte Revisional é equiparado ao dos membros do Congresso Nacional, contemplando as mesmas prerrogativas, vedações e subsídios.

§ 6º As campanhas eleitorais para a Assembleia Nacional Constituinte Revisional não poderão receber doações de pessoas jurídicas.

Art. 4º Serão objeto da revisão constitucional, exclusivamente, os dispositivos constantes dos capítulos IV e V, do título II, (Dos Direitos Políticos e Dos Partidos Políticos) e os capítulos I e II, do título IV, (Do Poder Legislativo e Do Poder Executivo), todos da Constituição Federal.

§ 1º Alterações de dispositivos não pertencentes aos capítulos constantes do *caput* são admissíveis apenas com o fim de eliminar eventuais incongruências decorrentes da revisão constitucional.

§ 2º Serão observadas, na revisão constitucional, as limitações ao poder de reforma previstas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

Art. 5º A aprovação das proposições ocorrerá por maioria absoluta dos membros, mediante votação em dois turnos.

Parágrafo único. A revisão constitucional somente será promulgada após aprovação em referendo popular, assegurada a propaganda gratuita veiculada pelas emissoras de rádio e televisão com o objetivo de esclarecer a população acerca do conteúdo das propostas.

Art. 6º O prazo para a conclusão dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte Revisional será de um ano, improrrogável, contado de sua instalação.

Parágrafo único. A conclusão dos trabalhos antes do prazo previsto no *caput* resultará na dissolução da Assembleia.

Art. 8º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, ficando seus efeitos condicionados à aprovação em referendo popular.

Sala da Comissão, em 18 de dezembro de 2014.

Deputado CHICO ALENCAR
Relator