

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 338, DE 2009

Altera os artigos 107 e 118 da Constituição Federal.

Autor: Deputado RIBAMAR ALVES e outros

Relator: Deputado VALTENIR PEREIRA

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado RIBAMAR ALVES, pretende alterar os artigos 107 e 118 da Constituição Federal, com a finalidade de estabelecer o concurso público como forma de recrutamento dos juízes eleitorais e permitir que esses juízes possam ser integrantes de Tribunais Regionais Federais.

O Autor diz que o juiz eleitoral não tem o reconhecimento e a valorização que deveria ter em nossa sociedade. Ressalta a falta de quadro próprio de juízes eleitorais. Nesse passo, sugere que sua escolha venha a ocorrer por meio de concurso público e, em períodos não eleitorais, onde o juiz eleitoral passaria a exercer funções jurisdicionais e administrativas, nos órgãos da justiça federal, sempre carentes de magistrados em número suficiente para a melhoria da prestação jurisdicional.

A Secretaria Geral da Mesa noticia nos autos a existência de número suficiente de signatários da proposição em análise.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão o exame da admissibilidade de propostas de emenda à Constituição, a teor do disposto no artigo 202, *caput*, do Regimento Interno.

A Proposta pretende estabelecer o concurso público como forma de recrutamento dos juízes eleitorais e permitir que esses juízes possam ser integrantes de Tribunais Regionais Federais (arts. 1º e 2º, da PEC). Transforma, ainda, juízes eleitorais em juízes federais, para exercício de funções jurisdicionais e administrativas nos órgãos da Justiça Federal, em períodos não eleitorais (art. 118, § 2º, da CF, alterado pelo art. 2º, da PEC).

Analisando a Proposta sob o aspecto da admissibilidade constitucional, vislumbro ofensa à cláusulas invioláveis do Texto Magno, à luz do disposto no artigo 60 da Constituição Federal. A PEC em consideração ofende as cláusulas pétreas da forma federativa de Estado e da separação dos Poderes, além de contrariar os princípios da proporcionalidade e da economicidade.

A estrutura da Justiça Eleitoral, desde sua criação, evidencia a participação dos Estados da Federação em sua composição, revelando aspecto do Federalismo cooperativo entre os entes públicos.

O Código Eleitoral de 1932 instituiu a Justiça Eleitoral no País. A Constituição de 1934 estruturou a Justiça Eleitoral, definindo seus órgãos e competências. Desde sua criação, os órgãos dessa justiça especializada não têm uma carreira da magistratura específica. Contudo, a presença de magistrados estaduais sempre foi assegurada, permitindo o equilíbrio das decisões monocráticas e colegiadas.

A Constituição de 88 determina, em seu artigo 121, § 2º, que a investidura dos juízes eleitorais é temporária. A primeira instância da Justiça Eleitoral, os juízes eleitorais, é função conferida aos juízes da Justiça Comum Estadual e às juntas eleitorais, escolhidas entre eleitores da Zona eleitoral. Os Tribunais Regionais Eleitorais, segundo grau, são compostos por juízes da Justiça Comum Estadual e Federal e por advogados. O Tribunal Superior Eleitoral, por seu turno, é composto de três juízes dentre os Ministros do STF; dois juízes dentre os Ministros do STJ e dois juízes nomeados pelo Presidente da República, dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal (artigos 118 a 120 da CF).

Como se vê, segundo o texto constitucional vigente, o primeiro grau de jurisdição eleitoral cabe a Juízes locais, da Justiça Comum Estadual. Nos Tribunais Regionais e no Tribunal Superior Eleitoral, a formação dos colegiados decorre da designação de magistrados de outros tribunais, o que confere a essa Justiça especializada característica de Justiça de intersecção. Daí porque, a nosso sentir, alterações na composição dos órgãos da Justiça Eleitoral não podem retirar o componente federativo de sua estrutura.

Há que se considerar, portanto, a complexidade da estrutura da Justiça Eleitoral. A composição de seus órgãos, com a participação de magistrados oriundos dos Estados da Federação, vem sendo mantida nos textos constitucionais, sendo esse um dos aspectos essenciais e caracterizadores de nossa forma federativa de Estado.

Da doutrina constitucional pátria sobre o federalismo, extraímos os ensinamentos do Professor **ALEXANDRE DE MORAES** sobre sua origem e a importância dos Estados membros:

"A teoria do federalismo foi exposta, de maneira pragmática, por Madison, Hamilton e Jay nos famosos ensaios Federalist, publicados nos anos de 1787 e 1788, em defesa da Constituição americana, que consagrou a Federação americana composta pelas 13 antigas colônias inglesas.

*Em relação às características básicas da Federação – manutenção da autonomia do Estado-membro, participação local nas decisões políticas gerais e distribuição de competência entre União e Estados membros, Hamilton proclamou que "a definição de república confederada parece ser simplesmente "união de sociedades", ou associação de dois ou mais Estados num só. A extensão, as qualificações e os objetos da autoridade federal são meras questões; desde que ela exista, por necessidade estrutural, para fins locais, mesmo que estivesse inteiramente subordinada à autoridade geral da União, ainda seria de fato e na teoria, uma associação de Estados ou confederação. **A Constituição proposta, longe de implicar uma abolição dos governos estaduais, torna-os partes integrantes da soberania nacional ao lhe conceder uma representação direta no Senado, e deixa em suas mãos certas porções exclusivas e muito importantes do poder soberano. Isso corresponde plenamente, em todos os sentidos sensatos dos termos, à ideia de um governo federal***

(Federalist, n. IX).

Dessa forma, como salienta Mirkine-Guetzévitch, **o federalismo 'cria um sistema lógico e harmonioso de longa autonomia e da sábia descentralização'** sendo, portanto, considerado forma de distribuição de poder no Estado, completa Luca Levi que 'o princípio constitucional no qual se baseia o Estado Federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao Governo Federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que tem competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes'¹ (destacamos)

Na sequência de sua obra, discorrendo sobre a forma de Estado adotada em nosso País, salienta o aludido Mestre – **ALEXANDRE DE MORAES:**

"A Constituição de 1988 adotou como forma de Estado o federalismo, que na conceituação de Dalmo de Abreu Dallari é uma "aliança ou união de Estados", baseada em uma Constituição e onde "os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo uma autonomia política limitada."

A adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais tendentes não somente a sua configuração, mas também a sua manutenção e indissolubilidade.

O mínimo necessário para a caracterização da organização constitucional federalista exige, inicialmente, a decisão do legislador constituinte, por meio da edição de uma constituição, em criar o Estado Federal e suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados membros, pois a criação de um governo federal supõe a renúncia e o abandono de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais. Essa decisão está consubstanciada nos arts. 1º e 18 da Constituição de 1988.² (destacamos)

¹ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 5ª Ed., 2005, pp. 636 e 637.

² MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 5ª Ed., 2005, pp. 638 e 639.

Sobre o tema, **MICHEL TEMER**, em sua obra clássica, lembra análise de ANHAIA MELLO sobre os rumos do federalismo brasileiro:

*"Já em 1969, Anhaia Mello dissertou: 'E na atual fase do Estado Federal, brasileiro, vive-se o **Federalismo de cunho cooperativo**, isto é, são inúmeras as relações entre a União, os Estados e Municípios baseados em empréstimos, subvenções, em auxílios, enfim, relações que discrepam bastante da orientação primitiva do Federalismo, concebida em 1891, onde a ajuda do poder central e esse sistema de interpretação só era previsto em casos de exceção e necessidade.'"*

O Juspublicista **MICHEL TEMER**, acerca da tese do federalismo cooperativo, complementa o exame do tema com trecho da obra de RAUL MACHADO HORTA:

*"A evolução do comportamento da Federação Brasileira não conduz a diagnóstico necessariamente pessimista, preconizando o seu fim. **A evolução demonstra que a Federação experimentou um processo de mudança. A concepção clássica, dualista e centrífuga, acabou sendo substituída pela federação moderna, fundada na cooperação e na intensidade das relações intergovernamentais.** A relação entre federalismo e cooperação já se encontra na etimologia da palavra federal, que deriva de foedus: pacto, ajuste, convenção, tratado e essa raiz entra na composição de laços de amizade, foedus amicitiae, ou de união matrimonial, foedus thalami. **Em termos de prospectiva, é razoável presumir que a evolução prosseguirá na linha do desenvolvimento e da consolidação do federalismo cooperativo, para modernizar a estrutura do Estado Federal.**"³ (destacamos)*

E, prosseguindo no destaque da evolução do Federalismo e seus elementos essenciais, segundo leciona o ilustre Constitucionalista **JOSÉ AFONSO DA SILVA**, o Estado é federal quando os Estados-membros participam da formação da vontade dos órgãos federais. Isso ocorre, por exemplo, no Senado Federal, composto de representantes

³ TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 7ª Ed., 1990.

dos Estados (art. 46 da CR/88). Também ocorre na formação das emendas constitucionais, com a participação das Assembleias Legislativas estaduais em seu processo de elaboração (art. 60, inciso III, da CR/88).⁴

Resta evidente, portanto, que a participação de magistrados oriundos dos Estados-membros nos órgãos jurisdicionais federais, especialmente na Justiça Eleitoral, também revela aspecto relevante do federalismo cooperativo adotado pelo Constituinte de 88, motivo pelo qual a modificação do texto constitucional tendente a abolir um dos elementos caracterizadores da Federação não deve ser objeto de deliberação pelo Congresso Nacional, sob pena de violação do artigo 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, denominada cláusula pétrea.

Pelas razões expostas, que revelam a desconformidade da proposição em análise com o ordenamento constitucional pátrio, apresento meu voto **pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 338, de 2009.**

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado **VALTENIR PEREIRA**

Relator

2014_8984

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 21ª Ed., 2002.