

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 155, DE 2015

Altera o art. 49 da Constituição Federal, para sustar atos normativos do Poder Judiciário.

Autores: Deputado PR. MARCO FELICIANO e outros

Relator: Deputado RUBENS PEREIRA JUNIOR

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda à Constituição (PEC), de autoria do Deputado Pr. Marco Feliciano e outros, que tem como objetivo acrescentar inciso ao art. 49 da Constituição Federal, que dispõe sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional, para permitir a sustação de atos normativos do Poder Judiciário que tenham exorbitado do poder regulamentar.

Sustentam os autores, na justificação da proposição, que é necessário corrigir as deficiências da abrangência da função fiscalizatória do Poder Legislativo, em relação à sua atividade legiferante. Tal correção reforçaria a separação dos Poderes, sem violar, no entanto, a independência e a harmonia entre eles.

É o relatório.

CD165133553736

CD165133553736

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 155, de 2015.

A admissibilidade de uma PEC tem como pressuposto a conformidade da proposição em relação às limitações circunstanciais e materiais impostas ao poder constituinte reformador. Tais limitações estão consignadas no art. 60 da Constituição Federal.

Consoante 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).

A matéria tratada na PEC 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 da PEC nº 155, de 2015.

Conforme o § 4º do art. 60 do texto constitucional, 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).

No que concerne à análise material da proposição em apreço, isto é, a sua sujeição às chamadas *cláusula pétreas* constitucionais, verificamos que a reforma ora alvitada não ofende o conteúdo de qualquer dos incisos mencionados.

CD165133553736

CD165133553736

Não obstante, é razoável que se suscite possível ofensa ao princípio da separação de Poderes (inciso III), em face de suposta interferência do Poder Legislativo em atividades do Poder Judiciário.

De início, vale lembrar que esta CCJC já aprovou, em 2012, a admissibilidade de outras duas PECs de conteúdo praticamente idêntico. Referimo-nos à PEC nº 3, de 2011, que tem como primeiro signatário o Deputado Nazareno Fonteles, e à PEC nº 171, de 2012, cujo primeiro subscritor é o Deputado Mendonça Filho.

Ambas as propostas – que aguardam a constituição de Comissão Especial pela Mesa Diretora - ampliam a competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos exorbitantes não apenas do Poder Executivo (como consta da redação vigente do inciso V do art. 49), mas também de outros Poderes.

Dizia, com razão, naquela ocasião, o parecer do ilustre Deputado Nelson Marchezan Júnior, relator da admissibilidade da PEC nº 3/2011:

Uma rápida análise no dispositivo proposto revelará que o objeto da PEC (poder normativo) não se relaciona com a atividade típica do Poder Judiciário (atividade jurisdicional). Caso a PEC submetesse uma decisão de natureza estritamente jurisdicional (sentenças e acórdãos) ao crivo do Poder Legislativo, estaríamos diante de clara violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes. Por óbvio, não é disso que trata a PEC, mas de ato normativo – atividade atípica e, portanto, de natureza não jurisdicional – emanado de órgãos do Poder Judiciário, e que possam ter extrapolado os limites da legalidade.

Quanto à PEC nº 171/2012, o ilustre relator da admissibilidade, Deputado Arthur Oliveira Maia, destacou que:

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 ungidas 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

CD165133553736

CD165133553736

preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes.

Embora não haja dúvidas quanto a esse aspecto, vale insistir: não se trata de revisão pelo Poder Legislativo de decisão de caráter jurisdicional do Poder Judiciário, o que configuraria clara violação do princípio da separação de Poderes.

É de todos sabido, no entanto, que o Poder Judiciário e o Ministério Público, assim como o Poder Executivo, também editam atos normativos supostamente infralegais. Em princípio, é normal e correto que o façam, afinal é próprio de quem exerce funções administrativas a edição de atos normativos infralegais.

O que não nos parece compatível com o Estado Democrático de Direito é que outros Poderes da República, que não o Legislativo, possam editar atos normativos que restrinjam direitos e criem obrigações.

Não obstante a clareza desse entendimento, não raro se observam atos normativos (resoluções, por exemplo) que ultrapassam as fronteiras que limitam os atos normativos infralegais. Tais atos deve se assemelhar aos decretos regulamentares do Poder Executivo, que têm a função de explicitar e detalhar as leis, sem inovar a ordem jurídica.

Atualmente, o remédio corrigir tais transgressões se restringe a recorrer ao Poder Judiciário, que, em muitos casos, é o próprio autor do ato normativo impugnado. A nosso ver, esse desenho institucional carece de aperfeiçoamento.

Vale ressaltar que, em muitas situações, a delegação legislativa decorre da própria lei aprovada neste Congresso Nacional. É o caso, por exemplo, da delegação¹ conferida à Justiça Eleitoral, que possui a função atípica de administrar as eleições, na qual se entende razoável e necessária a

¹ **Lei nº 9.504, de 1997. Art. 105.** Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965). Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução

edição de atos normativos para bem explicitar a lei. O que não se mostra razoável, no entanto, é a inovação da ordem jurídica por meio de tais atos.

São fartos os exemplos de inovações na seara eleitoral a partir de atos normativos (resoluções). Um dos casos mais célebres foi a “verticalização das coligações”, que exigiu do Congresso Nacional a aprovação de uma alteração constitucional (PEC nº 52/2006), para reagir à investida legislante. Mais recentemente, uma outra resolução da Justiça Eleitoral pretende limitar, sem base legal, o funcionamento de comissões provisórias dos partidos políticos. Aqui, vale repisar, não está em discussão o mérito das decisões, mas a legitimidade para toma-las, uma vez que não foram submetidas ao crivo do Parlamento.

Não apenas o Poder Judiciário, mas também o Ministério Público, como dito, sobretudo por meio de seus Conselhos Nacionais, também têm editado um grande número de atos normativos², os quais devem todos, por princípio, ser infralegais.

Cumpre-nos, ainda, deixar consignado que o legislador constituinte originário determinou a este Congresso Nacional que zele por sua própria competência legislativa. É o que diz o inciso XI do art. 49, abaixo reproduzido:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

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

Importa, também, ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 33, declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424/2013, que pretendia sustar a Resolução do TSE nº 23.389/2013, que alterava o tamanho das bancadas de Deputados Federais nos Estados-membros.

² O Conselho Nacional de Justiça já editou, desde sua criação, mais de trezentos atos normativos (Resoluções, Portarias, Instruções Normativas, etc).

Sem entrar no mérito da questão³, aqui trazida como mero exemplo, o Supremo entendeu inconstitucional o Decreto Legislativo, sobretudo, pela **“ausência de previsão constitucional para edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário”**.⁴

Resta claro, a nosso ver, que a proposta em exame não viola qualquer dispositivo do núcleo imodificável da Carta Política. Ao contrário, em obediência ao legislador constituinte, deve este Parlamento buscar os meios de zelar por sua própria competência legislativa.

Apenas para fins de clareza, entendemos conveniente destacar alguns dos atos judiciais que, mesmo com a aprovação da presente PEC, não serão objeto de sustação pelo Poder Legislativo. Referimo-nos, particularmente, às súmulas vinculantes do STF e às sentenças normativas da Justiça do Trabalho nos julgamentos dos dissídios coletivos.

É de conhecimento de todos que o escopo do presente exame (admissibilidade) não inclui o mérito da proposição, cuja análise deve ficar reservada à Comissão Especial a ser constituída com esse fim específico (RICD, art. 202, §2º).

Por fim, entendemos que, sendo a presente proposta de emenda à Constituição mais uma que se soma às outras já admitidas por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, é judicioso que se mantenha o mesmo caminho. A nosso ver, esse caminho fortalece o equilíbrio entre os Poderes e institucionaliza o diálogo, que deve ocorrer, necessariamente, nos dois sentidos.

Trata-se, portanto, de uma medida razoável e madura, que nada tem a ver com disputas entre os Poderes da República. Na verdade, o que se busca é dar início a uma discussão sobre a criação de um mecanismo institucional de preservação da competência legislativa do Congresso.

³ O STF julgou em conjunto as ADIs 4947, 5020 e 5028, para declarar a inconstitucionalidade da Resolução do TSE nº 23.389/2013, e o dispositivo da Lei Complementar nº 78, de 1993, que autorizou a Corte eleitoral a definir os quantitativos.

⁴ <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADCN&s1=33&processo=33>

Ante todo o exposto, e louvando os autores da proposição, manifestamos nosso voto no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 155, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR
Relator