

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## RECURSO Nº 290, DE 2018 (APENSO O DE Nº 291, DE 2018)

Recorre, com base no art. 95, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, da decisão do Presidente na Questão de Ordem nº 395/2018.

**Autor:** Deputado MIRO TEIXEIRA

**Relator:** Deputado LEONARDO PICCIANI

### I - RELATÓRIO

O Recurso nº 290, de 2018, de autoria do nobre Deputado Miro Teixeira, insurge-se contra a decisão da Presidência da Casa na Questão de Ordem nº 395, do corrente ano, formulada, em Plenário, na sessão do dia 19 de fevereiro do corrente ano, pelo Deputado Rubens Pereira Júnior, que sustentou:

*“Senhor Presidente, o § 1º do art. 60 da Constituição Federal diz que, durante a intervenção federal, a Constituição não pode ser emendada. A questão de ordem que faço a V. Exa. é para que não fiquemos apenas em nota de imprensa ou fatos extraoficiais. O nosso entendimento é que, para ser alterada a Constituição nós precisamos de normalidade no País. Se há um grave comprometimento da ordem pública a ensejar uma intervenção, o ideal é que seja sobrestado o andamento de todas as PECs tramitando na Câmara dos Deputados – que não sejam discutidas nem votadas, nem mesmo nas Comissões. É a questão de ordem que eu faço a V. Exa”.*

A decisão do Presidente da Casa, Deputado Rodrigo Maia, foi anunciada durante a Sessão Deliberativa do dia 13 de março do corrente ano, construída com os seguintes termos e argumentos:

*INTEIRO TEOR DA DECISÃO DA PRESIDÊNCIA LIDA DURANTE A SESSÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA DE 13/3/2018:*

*Trata-se da Questão de Ordem n. 395/2018, apresentada pelo Senhor Deputado Rubens Pereira Júnior, que requer o sobrestamento do andamento de todas as Propostas de Emenda à Constituição tramitando perante a Câmara dos Deputados durante a vigência da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Alega que o § 1º do artigo 60 da Constituição Federal dispõe que, durante a intervenção federal, a Constituição Federal não poderá ser emendada.*

*Em contradição, o Senhor Deputado Miro Teixeira sustentou que não há vedação constitucional quanto à tramitação de PEC durante intervenção federal, mas tão somente proibição quanto à promulgação de Emenda à Constituição nesse período.*

*É o relatório. Decido.*

*O artigo 60, § 1º, da Constituição Federal estabelece que “A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio”. São as chamadas limitações circunstanciais ao poder constituinte derivado, que vedam a reforma da Constituição Federal na vigência de situações excepcionais.*

*Uma interpretação literal do dispositivo em questão levaria a crer que, ainda que houvesse uma situação de superlativa gravidade - intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa -, esses limites circunstanciais obstaríam apenas a integração definitiva de novas normas constitucionais ao ordenamento jurídico, com a promulgação de uma Emenda à Constituição. Nada impediria, entretanto, a regular tramitação de Propostas de Emenda à Constituição nesses períodos.*

*Segundo essa leitura, durante a intervenção federal uma Proposta de Emenda à Constituição poderia ser regularmente iniciada e distribuída, ter sua admissibilidade analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, receber emendas e parecer perante uma Comissão Especial e, por fim, ser deliberada pelo Plenário da Câmara dos Deputados.*

*Essa linha de raciocínio, contudo, parece afastar-se da finalidade do dispositivo, qual seja, evitar que deliberações referentes a alterações na Constituição ocorram na vigência de uma circunstância anômala. Nas palavras de Ingo Sarlet e Rodrigo Brandão (In Canotilho, Mendes, Sarlet e Streck, Comentários à Constituição do Brasil, Editora Saraiva, 2013, p. 1128):*

*“As assim chamadas limitações circunstanciais ao poder de emenda à Constituição consistem em momentos de crise constitucional que, por reduzirem o poder de o órgão de reforma deliberar, livremente, sobre a alteração do texto constitucional, obstaculizam a aprovação de emendas à Constituição. Sendo a Constituição norma dotada de supremacia na ordem jurídica, as alterações em seu texto não devem se dar sob o calor de circunstâncias adversas, mas em períodos de estabilidade institucional nos quais os órgãos de reforma possam decidir, serenamente, sobre o conteúdo constitucional que melhor se adequa a determinado contexto histórico”.*

*Permitir que uma Proposta de Emenda à Constituição tramite até a fase deliberativa, deixando-se apenas a promulgação para momento posterior à intervenção federal, seria uma forma de burlar o propósito da limitação inserta no art. 60, § 1º, da Constituição, porquanto a promulgação é ato desprovido de conteúdo deliberativo, meramente formal. A decisão de reformar a Constituição terá sido tomada durante a intervenção federal, com a instabilidade concreta ou potencial que o período traz consigo. Fábio Alexandre Coelho (Processo Legislativo, Editora Juarez de Oliveira, 2007, p. 219) assevera que:*

*“Em relação ao poder de reformar a Constituição, e, do mesmo modo, no que se refere à elaboração legislativa ordinária, são estabelecidas restrições por determinação do legislador constituinte originário. Não é possível, assim, sem incidir na inconstitucionalidade, desprezar os óbices colocados. Desse modo, desponta a seguinte consideração: não há como afastar os requisitos impostos sem, em contrapartida, atingir o próprio poder do responsável pela elaboração legislativa, em razão da unidade da Constituição; já que esta, de um lado, confere poder, e, de outro, indica as limitações a que o mesmo está sujeito”.*

*Ademais, a intervenção no Estado do Rio de Janeiro durará, em princípio, até 31 de dezembro de 2018 e, no ano seguinte, inicia-se uma nova legislatura. Segundo preceitua o artigo 166 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, a proposição com a discussão encerrada na legislatura anterior terá a discussão reaberta. Dessa forma, ainda que as Propostas de Emenda à Constituição fossem discutidas nesta sessão legislativa, tal medida se mostraria inócua. Outrossim, não faz sentido algum discutir uma proposição que não possa ser votada. Discussão e votação definem a fase propriamente deliberativa do processo legislativo, integrando um mesmo momento procedimental, o turno (art. 149, RICD). A finalidade da discussão é justamente informar a votação, não é adequado dissociá-las.*

*Nesse sentido, não parece razoável admitir que Propostas de Emenda à Constituição possam ser submetidas a dois turnos de discussão e votação durante a vigência de intervenção federal. A deliberação deve ocorrer quando houver uma situação de plena normalidade. Nada impede, por outro lado, que a Proposta seja iniciada e despachada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - que se limita a analisar sua admissibilidade da proposta - e, ainda, que receba emendas e parecer pela Comissão Especial, para fins de instrução da matéria. O óbice seria quanto à deliberação do Plenário.*

*Demais disso, frise-se, por oportuno, que as limitações circunstanciais previstas na Constituição Federal importam em critério objetivo. Isso significa dizer que não há espaço para submeter a plena eficácia da limitação circunstancial a uma análise da gravidade da intervenção federal no caso concreto. Uma vez presentes uma dessas situações de crise constitucional - intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio -, independentemente de sua gravidade, a Constituição Federal não poderá ser emendada. O objetivo da Constituição é defender seu texto de alterações nessas situações excepcionais e, para tanto, valeu-se de medidas de precaução, infensas a considerações subjetivas ou casuísticas.*

*Nesses termos, dou por resolvida a presente Questão de Ordem, estabelecendo que, na Câmara dos Deputados, durante a vigência da intervenção federal, as Propostas de Emenda à Constituição não podem ser submetidas a discussão e votação em Plenário, podendo, porém, tramitar até a conclusão da análise da matéria pela Comissão Especial competente.*

*Publique-se. Oficie-se.*

Inconformado, o Deputado Miro Teixeira interpôs o presente Recurso, com as seguintes palavras:

*O SR. MIRO TEIXEIRA - É. Há as 11 necessárias ao emendamento, mas serão 40 sessões no total. Pode haver audiência pública e tudo o mais. Estamos no ano eleitoral também, eu penso que as sessões não serão contadas seguidamente. Não há uma discussão, conseqüentemente, objetiva, casuística, digamos, casuística no sentido etimológico da palavra. É um princípio que eu creio que está mal interpretado, porque o decreto do Presidente da República não é de intervenção federal no Rio de Janeiro. A ementa, curiosamente, é de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. O art. 1º - estou falando de cor - diz que é intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, e o parágrafo único ou § 1º diz essa intervenção*

*se limitará à área de segurança. Então, a Constituição, neste caso, não está absolutamente projetando suas luzes sobre uma intervenção federal em uma Unidade da Federação. Este caso do Estado do Rio de Janeiro não tem previsão constitucional. Neste dispositivo não há essa previsão. Então, eu quero levar à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania exatamente um debate que envolverá o próprio decreto, senão o Governo Federal pode paralisar o Congresso Nacional, a prerrogativa de emendamento da Constituição a qualquer momento, dizendo que está ali sendo cumprida a Constituição. Mas não está! Porque a Constituição é clara, é quando existe intervenção no Estado, e não houve intervenção no Estado. Mas eu cumprimento V.Exa. e peço que a Secretaria tome as providências...*

Posteriormente, foi apensado o Recurso nº 291, de 2018, da Deputada Maria do Rosário, que, de igual modo, insurge-se contra a Decisão prolatada pela Presidência em resposta à mesma Questão de Ordem nº 395, de 2018, adotando, todavia, uma perspectiva diversa daquela esposada no primeiro Recurso, aproximando-se, em verdade, do argumento dispendido pelo Deputado Rubens Pereira Júnior, qual seja o de reforçar que a intervenção é um procedimento que afeta todo o processo legislativo de emenda à Constituição, isto é, o processo afetado pela intervenção é uno desde as comissões, não podendo circunscrever-se apenas à discussão e votação em Plenário. Argumenta a parlamentar:

*“Veja Senhor Presidente que a Constituição Federal é sobranceira até mais não poder, no sentido de que em períodos de altas suscetibilidades enfrentadas pelo País (aqui considerado todos os entes federados), a Constituição Federal não poderá ser objeto de qualquer modificação. Tanto assim admitido por V.Exa. nas razões de sua decisão, quando cita a doutrina de Ingo Sarlet e Rodrigo Brandão (In Canotilho, Mendes, Sarlet e Streck, Comentários à Constituição do Brasil, Editora Saraiva, 2013, p. 1128) para quem não deve haver alterações em texto constitucional ‘sob o calor de circunstâncias adversas’, como é o caso da existência de medidas anômalas e de exceção, como no caso de intervenção estatal.*

*Essa proteção existe na medida em que situações da espécie, quando o próprio Estado Democrático de Direito encontra-se de certa forma vulnerado, poder-se-ia aproveitar a realidade de conturbação das instituições, ou do próprio Estado, para impor-se casuisticamente, data vênua, ou de forma contrária aos interesses maiores da sociedade brasileira, modificações constitucionais cuja possibilidade de aprovação não poderia decorrer em situações de normalidade institucional e democrática.*

*Trata-se, portanto, de uma garantia da manutenção da higidez do texto constitucional e, conseqüentemente, uma salvaguarda dos cidadãos e da sociedade. A hermenêutica aplicada ao caso e o próprio processo cognitivo sobre o poder constituinte derivado prezam pelo afastamento de riscos ao interesse público na tramitação de proposições que visam alterar a Constituição fora de uma ambiência estabilizada política e institucionalmente.*

*É de se afirmar, já estabelecendo uma dissonância com a fundamentação adotada na decisão da citada Questão de Ordem, que o processo de emendamento da Constituição Federal não se perfaz apenas com a discussão e votação em Plenário. O processo é uno.*

*Na verdade, o processo de Emenda à Constituição consubstancia-se como um ato complexo (Admissibilidade na CCJC, análise de mérito em Comissão Especial, encaminhamento ao Plenário, discussão e dupla votação – até promulgação), devidamente delineado na Constituição Federal e nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, tendo cada passo vinculação, de modo objetivo, até mesmo como relação de prejudicialidade, para o produto final delineado na Emenda Constitucional aprovada e encaminhada à promulgação. (...)*

*Assim, se o processo de emenda do texto constitucional se apresenta como um procedimento complexo, em que cada ação legislativa está inquestionavelmente vinculada a*

*ação seguinte, não se pode atribuir uma interpretação regimental que restrinja, como dito, essa ação (vedação constitucional) apenas ao momento da discussão e deliberação da matéria em Plenário.*

*Requer-se, desta forma, a submissão do presente Recurso ao Plenário da Câmara dos Deputados, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, de modo que o Colegiado possa, no momento oportuno, modificar democraticamente a decisão adotada por Vossa Excelência, acatando a Questão de Ordem formulada pelo Deputado Rubens Pereira Júnior, por representar, em nossa avaliação, a interpretação constitucional que deve prevalecer”.*

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Sendo o mais objetivo possível, e uma vez que nos foi dada a oportunidade de nos manifestarmos sobre o tema, gostaríamos de fazê-lo em sentido amplo, isto é, refletindo se, em caso de intervenção federal, nos termos do § 1º do art. 60 da Constituição Federal, é possível que ocorra a tramitação de proposta de emenda à Constituição em qualquer uma de suas fases, isto é, desde a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, passando pela Comissão Especial e, finalmente, no Plenário da Casa.

Em outras palavras, gostaríamos de considerar se, durante a intervenção federal, é admissível que uma proposta de emenda possa tramitar e, em podendo, se a tramitação circunscreve-se às comissões (Constituição e Justiça e Cidadania e Comissão especial), ou se pode, ademais, ser levada ao Plenário apenas para ser discutida ou, ainda, se nessa última instância poderia até mesmo ser votada, evitando-se, contudo, a promulgação.

De pronto, nos alinhamos com aqueles que defendem que a Constituição Federal, ao vedar a possibilidade emenda na hipótese de intervenção federal (§ 1º do art. 60), o faz considerando que determinadas condições ou circunstâncias excepcionais podem turbar o livre exercício das



prerrogativas do Congresso Nacional, uma vez que os parlamentares são obviamente sensíveis aos acontecimentos que afligem a nação e, de uma forma ou de outra, estão vinculados aos Estados dos quais, em última análise, e mesmo que sejam “representantes do povo” de forma indistinta, buscam os votos que os elegem.

Entendemos que a intervenção federal é um ato anômalo, excepcional, que flexibiliza o princípio federativo – pilar do nosso sistema constitucional – em vista de uma ocorrência grave. Implica dizer, a intervenção é o indicativo explícito de que não há condição, naquele momento, de levar a cabo o mais especial e rigoroso dos processos de renovação do ordenamento jurídico, qual seja o da modificação da sua Carta Magna.

Não por outro motivo tal instituto tem previsão explícita, objetiva, clara no próprio texto constitucional, justamente para afastar qualquer interpretação subjetiva, alienada da gravidade das circunstâncias envolvidas.

Ora, se as circunstâncias são especialíssimas, de modo a evitar-se que sejam promulgadas emendas à Constituição, nos perguntamos se tais circunstâncias não atingiriam, de igual modo, a tramitação da proposta em toda a sua extensão, ou seja, se a excepcionalidade não afetaria o juízo dos parlamentares acerca de um texto em consideração já durante a fase de tramitação nas Comissões.

Aliás, não encontramos justificção, principalmente sob uma perspectiva lógica, de permitir-se que uma proposta de emenda tramite pelas comissões, como se nada estivesse ocorrendo no país, ou seja, como se as circunstâncias impeditivas da promulgação não afetassem da mesma maneira as demais instâncias da Casa. Seria o mesmo que admitir-se a existência de um “biombo” imaginário, que separasse a fase das Comissões daquela outra do Plenário, considerando-se, nessa hipótese, que os Deputados tivessem a sua capacidade cognitiva, emocional e psicológica perturbada somente quando atravessassem uma divisão ou uma linha imaginária e adentrassem no Plenário ou – o que ainda, com a devida vênia, nos parece mais oblíquo –, que fosse permitida toda a tramitação, evitando-se apenas a promulgação.

Afinal de contas, qual teria sido o escopo do constituinte ao estabelecer a redação do referido § 1º do art. 60?

Nesse particular, se voltássemos nossas atenções para os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, constataríamos que, na Fase A (Anteprojeto do Relator, na Subcomissão do Poder Legislativo), o art. 20, § 2º, mencionava que "...a Constituição não poderá ser emenda na vigência de estado de sítio ou estado de alerta", sendo que a hipótese da intervenção federal vinha explicitada no inciso IV do art. 5º, na forma de competência exclusiva do Congresso Nacional "...IV- aprovar ou suspender estado de sítio, estado de alerta ou intervenção federal" (depois finalmente formalizada como inciso IV do art. 49).

Não obstante, a redação hoje consagrada, oriunda da redação do § 1º do art. 74, no Projeto de Constituição (A), foi delineada a partir das emendas dos Constituintes Jorge Arbage, Lúcio Alcântara e Nilson Gibson. Consideramos representativa, a esse propósito, a justificativa apresentada pelo primeiro constituinte referido, Deputado Jorge Arbage:

Assim como o estado de sítio, a intervenção federal deve ser *motivo impeditivo para que uma emenda à Constituição possa ser apreciada. A intervenção é fato grave na vida federativa e o bom senso recomenda que não se vote uma emenda constitucional debaixo desse clima de tensão ou de perplexidade. Ademais, até que ponto uma intervenção federal poderia motivar, positiva ou negativamente, os membros da bancada do Estado ou Estados que estivessem limitados em sua autonomia?* [Grifos nossos.]

Vale enfatizar que o nobre constituinte afirma que a intervenção federal é, entre outras hipóteses, um "motivo impeditivo para que uma emenda à Constituição possa ser apreciada...debaixo desse clima de tensão ou perplexidade". Ora, a apreciação de uma proposta de emenda não se circunscreve ao Plenário, mas sim, como bem sabemos, por força do art. 202 do Regimento Interno desta Casa, se dá já a partir do juízo de admissibilidade a cargo desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, perpassando, posteriormente, pelo juízo de mérito na Comissão Especial e, por fim, na discussão e votação em Plenário.

Nesse sentido, não nos cabe agora, como "constituintes derivados", atentar contra o espírito do texto elaborado na Assembleia Nacional Constituinte, consagrado como texto em vigor, sobretudo em temas que dizem

respeito à flexibilização de um dos inconteste pilares da República, qual seja o do regime federativo.

Portanto, à vista do exposto, e nesse particular nos desculpamos com os que pensam de forma diversa, mas não podemos aceitar que a expressão “a Constituição não será emendada...”, constante do § 1º do art. 60 da Constituição Federal, signifique o mesmo e apenas que “a Constituição não será promulgada...”. Tal entendimento configuraria uma expressa desconsideração pela razoabilidade, a inteligibilidade e o senso de cognição interpretativa – sistemática e literal – do texto.

De qualquer modo, em homenagem ao primeiro Recurso e a questão nele encaminhada, lembramos que o Deputado Miro Teixeira, seu ilustre autor, afirmou que...

*então, eu quero levar à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania exatamente um debate que envolverá o próprio decreto, senão o Governo Federal pode paralisar o Congresso Nacional, a prerrogativa de emendamento da Constituição a qualquer momento, dizendo que está ali sendo cumprida a Constituição. Mas não está! Porque a Constituição é clara, é quando existe intervenção no Estado, e não houve intervenção no Estado. Mas eu cumprimento V.Exa. e peço que a Secretaria tome as providências...*

Mais uma vez, com todo o respeito, discordamos do eminente parlamentar: há uma intervenção em curso, e em que pese as posições contrárias, não cremos existir, dentre as hipóteses previstas no texto constitucional, o instituto de uma “meia intervenção”, de uma “intervenção parcial”, ou de uma “intervenção setorial”. O que temos, de fato, é uma intervenção no Estado do Rio de Janeiro.

De igual modo, não concordamos com o argumento de limitação das prerrogativas do Poder Legislativo com a decretação da intervenção, uma vez que a análise da aprovação (ou da eventual suspensão) da medida alvitada passou pelo nosso crivo, à vista do que dispõe o inciso IV do art. 49 da Constituição Federal:

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

.....

*IV- aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;*

*.....”*

Além desses aspectos, vale ainda considerar, com a máxima vênia, que a argumentação do Presidente da Casa, em resposta à Questão de Ordem nº 395, em relação à qual foram interpostos os Recursos ora sob análise, foi muito bem desenvolvida, mas há uma dissintonia evidente com a conclusão apresentada.

Em outras palavras, a conclusão não faz jus aos bem dispendidos argumentos do seu corpo, ou seja, a conclusão não funciona, ao nosso respeitoso ver, como consequência adequada dos argumentos previamente desenvolvidos: foi construída uma solução intermediária permitindo-se a tramitação nas comissões, mas não no Plenário, caracterizando-se, a bem da verdade, um lapso lógico ao romper-se a concatenação entre as premissas postas e a conclusão apresentada.

Portanto, nos posicionamos pela impossibilidade de que qualquer proposta de emenda à Constituição possa tramitar em qualquer fase. Estamos certos de que isso, em última análise, em nada afetará a relevância dos trabalhos legislativos dedicados às demais espécies de proposições. Afinal, qual a necessidade tão premente de adicionarmos mais uma (ou várias) emendas as 99 já existentes em um texto constitucional tão recente quanto o de 1988?

Vale enfatizar, de qualquer modo, que, no Senado Federal, a abordagem sobre o tema foi expressa, clara, objetiva, sem alterações de monta e de modo a abranger todas as fases do processo legislativo, como podemos depreender da manifestação do Senador Sérgio de Castro, que, no exercício da Presidência, enunciou:

**“O SR. PRESIDENTE** (Sérgio de Castro.  
*Bloco Parlamentar da Resistência*

*Democrática/PDT - ES) – Por solicitação da Presidência, a Presidência informa que, em virtude da vigência do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, fica suspensa, enquanto perdurar a intervenção do Estado do Rio de Janeiro, a*

*tramitação, no Senado Federal, de qualquer proposta de emenda à Constituição Federal, inclusive discussão e votação, nos termos do art. 60, §1º, da Constituição.*

*Fica, portanto, suspensa a tramitação da reforma da previdência na vigência desta intervenção” [Diário do Senado Federal, terça-feira, 20 de fevereiro de 2018.]*

Por fim, concordamos com o teor do Recurso nº 291, de 2018, apenso, que traduz, por outro lado, bom senso prático e razoabilidade constitucional, ao defender a unicidade do processo legislativo voltado para a análise das propostas de emenda à Constituição, haja vista, inclusive, a excepcionalidade do que vem ocorrendo no Estado do Rio de Janeiro e que provocou a intervenção federal, que, de resto, foi bem recebida pela esmagadora maioria do povo brasileiro.

Tudo isso posto, votamos no sentido de, em sede preliminar, conhecer dos Recursos sob análise, votando, entretanto, pelo não acolhimento do de nº 290, negando-lhe, assim, provimento, ao tempo em que acolhemos e damos provimento ao Recurso de nº 291, para efeito de reformar a decisão do ilustre Presidente da Casa, na Questão de Ordem nº 395, do corrente ano, para efeito de impedir a tramitação, em todas as fases do processo legislativo, estabelecidas no art. 201 e seguintes do Regimento Interno, de propostas de emenda à Constituição.

Sala da Comissão, em            de            de 2018.

**Deputado LEONARDO PICCIANI**

**Relator**