



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Recurso nº 290/2018 (Apensado Recurso nº 291/2018)

Recursos contra decisão da Presidência da Câmara dos Deputados na Questão de Ordem nº 395/2018 – Art. 95, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Autor do Recurso nº 290/2018:
Deputado Miro Teixeira (REDE/RJ)
Autora do Recurso Apensado nº 291/2018: Deputada Maria do Rosário (PT/RS)
Relator: Deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ)

VOTO EM SEPARADO

I – RELATÓRIO

SENHORES DEPUTADOS, o ponto controvertido no presente recurso é saber se seria possível a tramitação de emenda constitucional quando em curso intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Pois bem, na sessão de 16.05.2018, o Relator, Deputado Leonardo Picciani, concluiu pelo desprovimento do Recurso nº 290/2018 e pelo provimento do Recurso nº 291/2018, assentando a impossibilidade de tramitação, em todas as fases do processo legislativo, de proposta de emenda à Constituição quando em curso intervenção federal em uma unidade da Federação.



II – VOTO

O art. 60, *caput*, da Constituição Federal de 1988 estabelece os autores legislativos para iniciar o processo de emenda à Constituição, ao definir que “a constituição poderá ser **emendada** mediante proposta (...)” (grifei). Já o §1º do referido artigo criou uma espécie de limitação circunstancial, estabelecendo que “a Constituição não poderá ser **emendada** na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio” (grifei).

Pois bem, o §2º daquele artigo define que “**a proposta** será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se **aprovada** se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”, enquanto que o §3º estabelece que “**a emenda** à Constituição será **promulgada** pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem”.

Ora, sem maior esforço jurídico, verifica-se, pela literalidade da norma, que **a flexão no particípio do verbo emendar significa o processo complexo e dificultoso de alteração da Constituição Federal de 1988,** respeitando, obviamente, o núcleo duro e imutável do art. 60, §4º, da Carta de Outubro. Portanto, a expressão “**não poderá ser emendada**” impede o protocolo do projeto, a tramitação das propostas anteriores à intervenção, bem como a discussão e votação em cada Casa do Congresso Nacional. **É dizer: o art. 60, §1º, da Constituição Federal de 1988 veda a tramitação de projeto de emenda à Constituição, pouco importante o estágio em que se encontra a referida proposta.**

Contudo, a interpretação literal da norma, conforme lembra Karl Larenz, constitui apenas a primeira etapa do processo hermenêutico de compreensão das normas¹. A Min. Cármen Lúcia, a propósito, ressalta que, “eventualmente, há que se sacrificar a interpretação literal e isolada de uma

¹ **Metodologia da Ciência do Direito.** 2ª. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1969.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

regra para se assegurar a aplicação e o respeito de todo o sistema” (HC nº 89417/RO, fl. 20 do Acórdão, DJ 15.12.2006).

Ocorre que, no caso controvertido, a compreensão sistemática das normas que envolvem o processo de emenda à Constituição também caminha para idêntica conclusão jurídica, pois a *Carta Cidadã* utiliza conceitos diversos para fases distintas deste específico processo legislativo. Na lição de Carlos Maximiliano, “**não se presumem, na lei, palavras inúteis (...) Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia**”² (grifei).

Portanto, **a expressão “não poderá ser emendada” refere-se ao complexo de atos que buscam a modificação da Constituição Federal de 1988**, passando pela iniciativa do projeto (*caput* do art. 60), a tramitação na Casa Legislativa, a votação/discussão da proposta (§2º do art. 60) e a promulgação da emenda, ou seja, a promulgação da modificação já aprovada (§3º do art. 60).

Com efeito, entendimento em sentido contrário tornaria a expressão “*não poderá ser emendada*” inútil ou extremamente esvaziada, pois, caso a intenção do Constituinte Originário fosse outra, a regra constitucional estabeleceria que “*não poderá ser discutida ou votada*” ou “*não poderá ser promulgada*”, razão pela qual, **seja pela interpretação literal, seja pela interpretação sistemática, a Carta de Outubro veda a tramitação de qualquer fase do complexo projeto de emenda à Constituição quando em curso intervenção federal.**

Por outro lado, **há um evidente conteúdo de segurança jurídica no art. 60, §1º, da Constituição Federal de 1988.** O eminente constitucionalista José Afonso da Silva lembra que, “*desde a Constituição de 1934 tornou-se prática corrente estatuir um tipo de limitação circunstancial ao poder reforma, qual seja, a de que não se pode procederá à reforma da Constituição*”³. De fato, **a modificação da Constituição pressupõe uma normalidade institucional no País, desde as Constituições pretéritas,** evitando-se que

² **Hermenêutica e Aplicação do Direito.** 20ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 204.

³ **Comentário Contextual à Constituição.** 8ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 449.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

questões externas possam influenciar nos debates e na decisão política de cada parlamentar.

Ora, se se conclui que não seria possível discutir e votar proposta de emenda à Constituição quando em curso intervenção federal, como sustentar, coerentemente e logicamente, que haveria normalidade nas fases anteriores do processo legislativo? Novamente a preciosa lição de Carlos Maximiliano, ao afirmar que “*deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter conclusões inconsistentes ou impossíveis*”⁴. **De fato, seria um grande paradoxo jurídico concluir que a normalidade institucional é um critério de aferição aplicável somente nas fases finais do processo legislativo de emenda à Constituição em situações de intervenção federal, mormente quando se sabe da importância e do conteúdo dos debates junto às comissões pertinentes.**

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, **voto pelo desprovimento do Recurso nº 290/2018 e pelo provimento do Recurso Apensado nº 291/2018, determinado o sobrestamento imediato de todas as propostas de emenda à Constituição.**

É como voto.

**Deputado Federal Fábio Trad
PSD/MS**

⁴ Op. cit, p. 136.