



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.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Contudo, a lição de Karl Larenz revela que a interpretação literal é apenas o início da compreensão das normas jurídicas<sup>1</sup>. Dessa forma, cabe ao intérprete encontrar o verdadeiro significado da norma no contexto do regime jurídico em questão (tramitação de proposta de emenda à Constituição). Para o Min. Ayres Brito, a compreensão sistemática procura o “**sentido peninsular da norma jurídica, isto é, o significado desse ou daquele texto normativo, não enquanto ilha, porém enquanto península ou parte que se atrela ao corpo de dispositivos do diploma em que ele, texto normativo, se ache engastado. Equivale a dizer: por esse método de compreensão das figuras de Direito é ler nas linhas e entrelinhas, não só desse ou daquele dispositivo em particular, como também de toda a lei ou de todo o código de que faça parte o dispositivo interpretado**”<sup>2</sup> (grifei).

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**”<sup>3</sup> (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**

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

<sup>2</sup> RO-TSE nº 1.069/RJ, julgado em 20.9.2006.

<sup>3</sup> **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 204.



**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*”<sup>4</sup>. De fato, **a modificação da Constituição pressupõe uma normalidade institucional no País, desde as Constituições pretéritas,** evitando-se que 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*”<sup>5</sup>. **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.**

Por fim, compete ao intérprete sempre buscar uma solução jurídica que evite o máximo a fraude à lei. Para o Min. Cezar Peluso, referido fenômeno ocorre “**quando o agente recorre a uma categoria lícita, permitida por outra norma jurídica, para obter fim proibido pela norma que ele quer fraudar**” (grifei)<sup>6</sup>. De fato, no caso concreto, ao concluir que apenas uma fase do

<sup>4</sup> **Comentário Contextual à Constituição.** 8ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 449.

<sup>5</sup> Op. cit, p. 136.

<sup>6</sup> RCED n. 673/RN-TSE, rel. Min. Caputo Bastos, fl. 24 do acórdão, DJ 30.10.2007.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

processo legislativo estaria vedada pelo art. 60, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (a discussão e votação em Plenário do projeto de emenda constitucional), **o entendimento autorizaria a suspensão do decreto de intervenção federal por alguns dias (atividade lícita), para, em passo seguinte, alcançar uma votação e discussão em Plenário sem a necessária normalidade institucional, o que, evidentemente, acarretaria uma burla à regra constitucional.**

### 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**