

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 296, de 2000**

Altera os artigos 49, 57, 59, 66, 67 e 166 da Constituição Federal e reduz as hipóteses de sessão conjunta do Congresso Nacional.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO

#### **I - RELATÓRIO**

A proposta de emenda à Constituição sob exame pretende introduzir uma série de alterações no texto constitucional com o objetivo de reduzir as hipóteses de apreciação conjunta de matérias pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Para isto, propõe retirar do art. 57, § 3º, que trata das hipóteses de reunião conjunta entre Câmara e Senado, os incisos II e IV, referentes à elaboração do regimento comum e à deliberação sobre vetos, remetendo tais matérias à apreciação em separado por cada uma das Casas. Por meio de alteração no art. 166, faz o mesmo com relação aos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, às contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e aos planos e programas nacionais, regionais e setoriais mencionados na Constituição.

No que diz respeito aos vetos, a proposta preocupa-se em regular o novo tipo de tramitação proposto,

determinando a apreciação, em primeiro lugar, pela Casa de origem do projeto sobre o qual esteja incidindo o veto, e disciplinando o procedimento a ser observado nos casos de aprovação ou rejeição nesta primeira Casa. Há supressão da regra hoje existente sobre o prazo de trinta dias para a apreciação de vetos e o conseqüente sobrestamento da pauta em caso de descumprimento. Cuida a proposta, ainda, de inserir parágrafo no art. 67 para determinar que o disposto no *caput* (que impede a apresentação de projeto versando sobre matéria constante de outro rejeitado na mesma sessão legislativa) não se aplique a “matéria objeto de veto mantido pelo Congresso Nacional”.

Finalmente, propõe-se a revogação do inciso V do art. 59.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A propositura *sub examine*, ao que nos parece, induz a necessidade de que duas espécies diferentes de indagações jurídicas sejam analisadas. A primeira, diz respeito à competência regimental atribuída a esta CCJR para o exame da matéria. A segunda, por sua vez, concerne diretamente ao exame da admissibilidade constitucional propriamente dita da proposta em tela.

Para melhor precisão da matéria enfocada neste relatório, passemos então a considerá-las em separado.

### A) DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO PARA O EXAME DE PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Estabelece o art. 32, III, b, do Regimento Interno desta Casa que compete à CCJR o exame da “*admissibilidade*” de proposta de emenda à Constituição.

Muito se tem discutido acerca da exata exegese que deve ser dada a este dispositivo, tendo sido constante e recorrente a apresentação de questões de ordem sobre a matéria. Desta polêmica resultou o entendimento hoje pacificado de que a esta Comissão falece a prerrogativa de examinar o “*mérito*” das propostas de emendas constitucionais que lhe são submetidas a apreciação. Tem-se compreendido, assim, que o exame a ser feito por este órgão parlamentar colegiado deve ser limitado, em princípio, à mera consideração da regularidade jurídico-constitucional da manifestação do poder constituinte derivado, em face dos limites e dos condicionantes que lhe são impostos pelo texto constitucional em vigor. Quando muito tem sido aceita a apresentação de emendas saneadoras que permitam corrigir eventual ofensa parcial de proposições a cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, da CF) ou que objetivem a correções de vícios de técnica legislativa capazes de comprometer a sua própria admissibilidade constitucional.

Dentro desse contexto decisório, porém, um aspecto da competência regimental da CCJR está a merecer melhor elucidação. Como deverá proceder esta Comissão permanente nos casos em que uma proposta de emenda constitucional vier a possuir vícios lógicos, de técnica legislativa ou redacionais que tornem juridicamente irrazoável e sem sentido a sua inclusão no texto constitucional vigente ? Se deverá entender que esta PEC é admissível para fins de sua tramitação regimental, postergando-se o exame deste vício para o momento em que Comissão Especial for criada para o exame do seu mérito (art.202, §2º, do Regimento Interno), ou deverá de plano a própria Comissão de Justiça e de Redação afirmá-la como inadmissível ?

Segundo nos parece, em casos desta natureza, a CCJR não poderá deixar uma propositura portadora de tais vícios prosperar. Uma clara razão de direito nos parece confirmar este ponto de vista, como sinteticamente se buscará demonstrar a seguir.

De acordo com o texto da nossa Constituição Federal, uma proposta de emenda constitucional apenas poderá ser tida como *admissível* quando não estivermos **na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou de estado de sítio** (art. 60, §1º), quando seu texto **não colidir com cláusulas pétreas** (art. 60, §4º), ou ainda quando **não tiver sido rejeitada ou tida como prejudicada ao longo da mesma sessão legislativa** (art.60,§5º). Desnecessário frisar, por conseguinte, que colidindo uma proposta de emenda constitucional com regra ou princípio constitucional tido como inalterável pelo poder constituinte originário, nos termos do precitado artigo 60, § 4º da nossa lei maior, deverá esta ser tida como **inadmissível** pela CCJR para fins de sua tramitação regimental.

Sendo assim, é de fundamental importância que sejam considerados os aspectos relativos a um dos princípios constitucionais vigentes no nosso direito positivo, o **princípio da razoabilidade**. Tido como um princípio constitucional implícito - decorrente do **princípio da legalidade** (art. 5, II, da C.F.) -, tem este mandamento como núcleo de sua definição jurídica a idéia de que “*não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricionariedade*” (Celso Antônio Bandeira de Mello, *in Curso de Direito Administrativo*, 15ª ed., Malheiros, 2003, p.99). Sua aplicação, indiscutível hoje frente aos atos da Administração Pública, também deve ser afirmada frente aos atos legislativos em geral. Deveras, se não é dado ao administrador público, no exercício das suas competências legais, a produção de atos administrativos irrazoáveis, também não haverá de ser ao legislador, no exercício de suas competências constitucionais, legitimada e garantida a produção de atos legislativos não dotados de razão.

Donde entendermos, por conseguinte, que **também as emendas constitucionais devem estar regradas e limitadas na sua edição por este princípio**. Sendo o princípio da

razoabilidade uma decorrência direta do princípio da legalidade, tido pelos doutos e pela jurisprudência como cláusula pétrea em face do art.60, §4º, IV, da nossa lei maior, **ele também, na condição de princípio constitucional implícito, deve ser tido como um mandamento imodificável por força da manifestação de mero poder constituinte derivado**. Afinal, o que decorre implicitamente do que é juridicamente intangível, como intangível também deverá ser qualificado para todos os fins de direito.

É, pois, **o princípio da razoabilidade uma cláusula pétrea que incide não apenas sobre os atos administrativos em geral, mas sobre também os atos legislativos infra-constitucionais e as próprias emendas constitucionais**. Toda e qualquer proposta de ato, lei ou emenda constitucional que puder, direta ou indiretamente, implicar na sua violação haverá de ser tida, portanto, como **inadmissível** em face da nossa ordem jurídica constitucional.

Nesta premissa, por óbvio, se lastreia a nossa conclusão acima apresentada de que uma emenda constitucional que possua vícios de técnica legislativa ou redacionais que tornem juridicamente irrazoável e sem sentido a sua inclusão no texto constitucional vigente, deva ser declarada como inadmissível pela CCJR. Ela estaria colidindo manifestamente com uma regra imodificável da nossa constituição, o **princípio da razoabilidade**. O direito, mormente o constitucional, jamais poderá admitir regras cujo conteúdo seja a afirmação absoluta de situações não dotadas de um mínimo de racionalidade.

E não se diga que ao se fazer este exame, sob a estrita ótica da razoabilidade de uma proposta de emenda constitucional, estaria a CCJR extrapolando o exame da mera admissibilidade da propositura e adentrando a seu exame de mérito. A razoabilidade é um pressuposto de aceitação jurídico-constitucional, e não do campo do que é conveniente ou oportuno para um ato normativo estabelecer. Ou como diz o já citado Celso Antônio Bandeira de Mello, embora analisando a matéria sob a ótica do ato administrativo, mas em razões plenamente aplicáveis aos projetos de lei e às propostas de emendas constitucionais :

*“ Fácil é ver-se, pois, que o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (art.5º, II, 37 e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o art.5º, LXIX, nos termos já apontados”*

*Não se imagine que a correção judicial baseada na violação do princípio da razoabilidade invade o ‘mérito’ do ato administrativo, isto é, o campo de ‘liberdade’ conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade. Tal não ocorre porque a sobredita ‘liberdade’ é liberdade dentro da lei, vale dizer, segundo as possibilidades nela comportadas. Uma providência desarrazoada, consoante dito, não pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos (op. cit., p. 100).”*

Em síntese: **se apresenta como rigorosamente regimental a afirmação de inadmissibilidade de proposta de emenda constitucional pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em face da competência estabelecida no art. 32, III, “b”, do Regimento Interno, por ofensa de seus termos ao princípio da razoabilidade.**

## **B) DA ADMISSIBILIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL EM EXAME**

Firmada a premissa regimental pertinente ao âmbito de apreciação da proposta de emenda constitucional *sub examine*, passemos agora, de imediato, à análise da sua admissibilidade.

Preliminarmente, cumpre ponderar que a proposta em tela, a nosso ver, contém uma série de evidentes e gritantes impropriedades técnicas que, no caso de sua eventual aprovação, colocarão em risco não apenas a coerência interna, a clareza e a precisão do nosso vigente texto constitucional, mas também a sua própria racionalidade intrínseca. Deveras, segundo nos parece, três diferentes espécies de problemas afloram do seu texto, a saber:

- a) a irrazoabilidade manifesta do seu conteúdo nuclear;
- b) a existência de vícios de técnica legislativa insanáveis;
- c) a existência de preceitos juridicamente inócuos em face do texto constitucional vigente

No que concerne ao primeiro problema acima salientado, cumpre ponderar que embora o núcleo da proposta em exame esteja na extinção de todas as hipóteses de apreciação conjunta de matérias pelas duas Casas do Congresso Nacional, o texto mantém expressamente a previsão de um “Regimento Comum” para dispor sobre “normas específicas de tramitação das matérias e a criação de serviços comuns às duas Casas”. Ora, na medida em que serão suprimidos **todos** os casos de apreciação conjunta de matérias pelas duas Casas, de que objeto deverão cuidar as referidas “normas específicas de tramitação” a serem estabelecidas no Regimento Comum do Congresso Nacional ? Se a tramitação de todas as proposições vier a se dar em separado, pela Câmara e pelo Senado, respectivamente, por óbvio, as regras aplicáveis a estas serão as dos regimentos internos de cada uma destas Casas Legislativas, sendo, por conseguinte, absolutamente irrazoável a previsão constitucional de normas comuns de tramitação de matérias, como previsto no inciso que a proposta pretende acrescentar ao 49 do texto constitucional.

A mesma situação irrazoável, com a devida vênia, também se faz apresentar em relação à alteração dirigida ao art. 166 da Constituição Federal. A redação dada ao dispositivo manteve a menção às regras do Regimento Comum para disciplinar as regras

de tramitação das matérias ali previstas, embora o manifesto propósito seja o de tornar separado, e não mais conjunto, o respectivo trâmite.

*Data maxima venia*, portanto, a irrazoabilidade do proposto é manifesta. Se prevê em norma constitucional a edição de um regimento comum do Congresso Nacional que terá por objeto “*normas específicas de tramitação das matérias(...)comuns às das duas Casas*” , sem que existam matérias a serem apreciadas em comum pelas duas Casas (arts. 49, XVIII, 57§3º, e 166 da proposta).

Já no que concerne ao plano dos vícios de técnica legislativa, cumpre observar que a nova redação proposta traz para o bojo do art. 166 duas matérias – tomada de contas do Presidente da República e planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos ao longo da Constituição - completamente estranhas ao assunto nele tratado, bem como à seção em que se encontra inserido – “Dos orçamentos”. Ofende com isso, de forma clamorosa, a mais elementar técnica legislativa hoje sintetizada no texto da Lei Complementar nº 95/98 que determina seja restrito o conteúdo de cada artigo a um único assunto ou princípio e reunidas sob cada “categoria de agregação” – subseção, seção, capítulo, etc. – apenas as disposições a ela relacionadas.

Aliás, em vício assemelhado incorre também o art. 2º da proposta, que pretende revogar o inciso V do art. 59 do texto constitucional – o qual menciona as medidas provisórias entre as espécies normativas elaboradas mediante processo legislativo. A matéria não guarda relação de afinidade, pertinência ou conexão com o tema principal da proposta, e sua inserção no texto sob exame vai de encontro aos princípios inscritos no art. 7º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 95/98, que determinam dever cada propositura tratar de um único objeto, não podendo conter matéria estranha ou a ele não-vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Outro aspecto recriminável, também do ponto da técnica legislativa, é o *modus* pelo qual se apresenta a nova fórmula proposta para a tramitação dos vetos. Além de redigidos de forma



pouco precisa, os dispositivos que tratam da matéria, embora tenham disciplinado expressa e casuisticamente a possibilidade da rejeição do veto pela “Casa iniciadora” e, sucessivamente, pelas duas Casas, bem como a hipótese de manutenção do veto pela casa iniciadora, estranhamente omitiram qualquer disciplina a situação que se verificaria sempre que o veto viesse a ser rejeitado pela Casa iniciadora e mantido pela outra. Cria com isso uma perigosa lacuna a ser suprida pela interpretação analógica de dispositivos também já caracterizados por redação obscura.

Por fim, quanto a última espécie de problemas acima referidos, não se pode deixar de observar que o parágrafo único proposto para o art. 67, além de também não guardar conexão com o objeto central da proposta, revela-se desprovido de qualquer sentido prático que justifique racionalmente a mudança pretendida. Com efeito, pretende este dispositivo excluir da regra hoje vigente – proibição de apresentação de projeto sobre matéria constante de outro rejeitado na mesma sessão legislativa - situação que nela não se encontra contemplada - a apresentação de projeto sobre matéria objeto de veto mantido pelo Congresso Nacional. Como se pode deduzir pela imediata exegese do nosso vigente texto constitucional, a vedação do art. 67 dirige-se a projetos rejeitados. Naturalmente, ao que nos parece, por óbvio, os projetos que porventura tenham sido objeto de veto presidencial, neste dispositivo jamais deverão ser incluídos, uma vez que, por definição lógica, se foram vetados pela Chefia do Executivo, haverão de ter sido aprovados anteriormente pelo Legislativo. Trata-se, portanto, de mudança inútil e desdotada de qualquer sentido jurídico próprio, uma vez posta em bons termos a exegese do texto vigente.

Indiscutíveis, assim, os problemas que emanam da proposta de emenda constitucional em exame. Se por um lado os vícios de técnica legislativa que obscurecem o sentido constitucional do texto poderiam vir a receber uma emenda saneadora, e a inutilidade da mudança proposta em específico dispositivo mencionado poderia vir a ser objeto de apreciação da Comissão Especial de mérito, já o núcleo central da proposta não poderá ser admitido por esta CCJR. O estabelecimento de um Regimento

Comum da Câmara e do Senado destinado a regular a tramitação de matérias comuns que passarão a não mais existir ofende, de modo aberto e escancarado, ao princípio da razoabilidade. Trata-se de proposta racionalmente inaceitável, e que de forma indiscutível ultrapassa os limites lógicos intransponíveis estabelecidos para o exercício do poder constituinte derivado. Contrário admitir-se seria desvirtuar-se a própria finalidade com que o texto originário da Constituição deferiu competência a Deputados e Senadores de poderem, dentro de limites e de pressupostos estabelecidos, alterá-lo.

Deste modo, por ser o princípio da razoabilidade cláusula pétrea, nos termos do art. 60, §4º, IV, da Constituição Federal, e por restar violado este mandamento pelo núcleo central da presente propositura, nosso voto não pode ser noutro sentido senão no da sua inadmissibilidade .

2003. Sala da Comissão, em de de

Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO  
Relator