

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 155, DE 2015

Apensado: PEC nº 93/2019

Altera o art. 49 da Constituição Federal, para sustar Atos Normativos do Poder Judiciário.

Autor: Deputado PR. MARCO FELICIANO

Relatora: Deputada BIA KICIS

I - RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a Proposta de Emenda à Constituição nº 155, de 2015, principiada pelo Deputado Pastor Marco Feliciano, a qual acrescenta o inciso XVIII ao art. 49 da Constituição Federal para atribuir ao Congresso Nacional a competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Judiciário que exorbitem do poder regulamentar.

Na justificação, os Autores registram que a proposição tem por finalidade corrigir deficiências na abrangência da função fiscalizatória do Poder Legislativo. Nesse lineamento, atribui a esse Poder, expressamente, a competência para os para “sustar os atos que exorbitem do poder regulamentar sobre a atividade legiferante dos representantes do povo (CF, art. 1.º, parágrafo único), de modo a não ocorrer violação da independência e harmonia entre os Poderes, tampouco infringência à sua separação”.

Em atendimento às normas regimentais, a Mesa Diretora determinou, em 14/06/2019, o apensamento da Proposta de Emenda à Constituição nº 93, de 2015, que tem à sua frente a Deputada Chris Tonietto. A proposição altera a redação do inciso V do mesmo art. 49 da Constituição para atribuir ao Congresso Nacional a competência para “sustar os atos do Poder Executivo ou do Poder Judiciário que exorbitem seu poder regulamentar, os

limites de delegação legislativa, ou violem a competência exclusiva do Poder Legislativo”.

Na justificação os Autores examinam o princípio da harmonia e separação dos Poderes da União e os seus sistemas de freios e contrapesos, para afirmar, em seguida, que “o Estado Democrático de Direito somente poderá existir se cada um dos poderes agir estritamente no seu âmbito de atuação, não interferindo nas competências constitucionais e infraconstitucionais conferidas a outro poder”.

Ocorre que em virtude da intensificação do ativismo judicial protagonizado, no Brasil, principalmente pelo Supremo Tribunal Federal, o Poder Judiciário tem exorbitado das suas atribuições constitucionais para invadir, de modo flagrante, a competência do Poder Legislativo. Assim, tem atuado como legislador ordinário, em verdadeira sublevação do esquema constitucional de repartição de funções.

A propósito, é que se verificaria, segundo os Autores, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54 (ADPF 54), na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 442 (ADPF 442), na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26 (ADO 26), no Mandado de Injunção nº 4733 (MI 4733) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5581 (ADI 5581). Em todos esses julgados, o STF teria exorbitado das suas atribuições para exercer uma competência primordial do Poder Legislativo.

Esse contexto de permanente violação do esquema constitucional de distribuição das funções do Estado desafia o Poder Legislativo a resguardar as suas atribuições e a exercer o papel de fiscalizador dos Poderes Executivo e Judiciário. Sendo assim, concluem os Autores, a Proposta de Emenda à Constituição se afiguraria legítima e necessária, pois objetiva resguardar a separação dos poderes e assegurar que um não atue de modo a usurpar a competência de outro.

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para análise da admissibilidade.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Incumbe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do disposto na alínea “b” do inciso IV do art. 32 da norma regimental interna, se pronunciar sobre a admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 155, de 2015, e nº 93, de 2019 (apensada).

O exame de admissibilidade tem a natureza de juízo preliminar inerente ao processo legislativo destinado à reforma constitucional, no qual se examina, exclusivamente, a observância das limitações procedimentais ou formais, das limitações circunstanciais e das limitações materiais.

Nesta fase, as limitações formais dizem respeito à legitimidade da iniciativa e à inexistência de matéria constante de proposta rejeitada ou havida por rejeitada na sessão legislativa. As limitações circunstanciais dizem respeito à inocorrência de situações de anormalidade institucional previstas na própria Constituição. As limitações materiais, por fim, dizem respeito ao conteúdo da reforma, que não pode violar nenhuma cláusula pétrea.

As Propostas de Emenda à Constituição atendem aos requisitos formais de apresentação. A exigência de subscrição por, no mínimo, um terço do total de membros da Casa foi observada, contando a PEC nº 155, de 2015, com 179 assinaturas válidas e a PEC nº 93, de 2019, com 176 assinaturas, restando obedecido o disposto no art. 60, inciso I, da Constituição.

Ademais, a matéria tratada nas duas proposições não foi objeto de nenhuma outra que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, não se verificando, portanto, o impedimento de que trata o § 5º do art. 60 da Carta Política.

Quanto ao **momento político-institucional brasileiro**, não constatamos ocorrência de qualquer anormalidade que atraia a limitação circunstancial prevista no art. 60, § 1º, da Constituição. Em momentos de instabilidade institucional, como a vigência de intervenção federal ou de estado de defesa ou de sítio, a Constituição não pode ser reformada. Nenhuma dessas circunstâncias, contudo, é verificada no momento presente, estando o Brasil em normal funcionamento de suas instituições.

Por fim, **quanto à matéria regulada**, verificamos que as Propostas observam as limitações previstas no art. 60, § 4º da Constituição, pois não se identifica nenhuma tendência para abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais. Também não se constata incompatibilidades entre as alterações pretendidas pelos Autores e os demais princípios e regras fundamentais da nossa Carta Política.

Pelas razões expostas, as proposições preenchem todos os requisitos para admissão e tramitação nesta Casa. Contudo, a relevância da matéria nos desafia a fazer algumas considerações que, longe de examinar o mérito, porquanto incabível na fase de admissibilidade, têm a finalidade de demonstrar que as proposições não ofendem a separação de poderes, mas se encaminham justamente no sentido de protegê-la e efetivá-la.

A separação de poderes é um dos princípios fundamentais do nosso Estado Democrático de Direito e preconiza a coexistência independente e harmônica dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Em sua conformação e conteúdo, o referido princípio se caracteriza pela especialização de órgãos distintos nas funções básicas do Estado (legislação, execução e jurisdição), bem como pela independência do órgão quanto ao exercício da sua função típica, inexistindo qualquer tipo de subordinação hierárquica.

A especialização funcional e a ausência de subordinação de um Poder a outro, atributos que caracterizam a separação dos poderes, há muito são consideradas como condições necessárias à própria democracia. Parte-se do entendimento de que o limite ao poder somente pode ser alcançado no impedimento de uma só pessoa concentrar todas as funções, que, portanto, devem ser fracionadas e distribuídas a pessoas distintas e independentes entre si. Na partição e distribuição do poder a pessoas que não se confundem está o limite ao poder do estado e o remédio contra o seu abuso.

A importância nuclear do princípio em comento ensejou a construção teórica de um postulado de interpretação constitucional denominado de princípio da conformidade funcional ou exatidão funcional, segundo o qual o intérprete da Constituição não pode chegar a um resultado

que subverta ou perturbe o esquema organizatório-funcional de repartição de funções estabelecido pelo legislador constituinte, haja vista ser o sistema constitucional coerente. Em outras palavras, não se pode modificar a repartição de funções fixadas pela própria Constituição.

Não é o que tem ocorrido, contudo, no Brasil, em que o Poder Judiciário tem assumido cada vez mais um papel de protagonista como agente político, com interferência no espaço de competência e atuação dos demais poderes. Com uma atitude deliberadamente ativista, em muitas oportunidades o Poder Judiciário atuou para além da métrica da Constituição e do conteúdo do princípio fundamental da separação dos poderes.

As dificuldades naturais para a formação de consensos em temas complexos ou a decisão de não legislar a respeito de um tema ou de não cominar pena a determinada conduta não podem ensejar ao Poder Judiciário, sob nenhum pretexto, a subversão do esquema organizatório-funcional estabelecido na Constituição. O exercício da função jurisdicional somente será legítimo e amparado pela ordem constitucional se se limitar à aplicação do direito posto, jamais como substituto do Parlamento.

Cabe-nos anotar que se o Poder Judiciário possui mecanismos processuais para preservar sua competência e garantir a autoridade de suas decisões, o Poder Legislativo dispõe de instrumento com igual finalidade, a exemplo da atribuição para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

O que ora se propõe, portanto, é dar a essa competência o alcance que ela precisa ter, de modo que possam ser sustados tanto os atos do Poder Executivo como os atos do Poder Judiciário que exorbitem o seu poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa ou, ainda, que violem a competência exclusiva do Poder Legislativo.

Longe de transgredir limitações materiais, as proposições em apreço acolhem o entendimento do Supremo Tribunal Federal¹ de que as

¹ “[...] de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos

cláusulas pétreas não interditam modificações posteriores pelo constituinte derivado, pois são uma proteção do núcleo essencial dos comandos consubstanciados nos dispositivos, mas aberta à atuação atualizadora do constituinte derivado. Desse modo, não há interdição a todo e qualquer tipo de alteração, mas somente àquelas que tendem a abolir ou profundamente mitigar o núcleo básico da Constituição.

Com efeito, segundo o próprio STF, “não são tipos ideais de princípios e instituições que é lícito supor tenha a Constituição tido a pretensão de tornar imutáveis, mas sim as decisões políticas fundamentais” [...] de sorte que “os limites materiais à reforma constitucional (...) não são garantias de intangibilidade de literalidade de preceitos constitucionais específicos da Constituição originária” (ADI 2.024 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Nesse lineamento, as Propostas ora examinadas observam as cláusulas pétreas elencadas na Carta Política, notadamente a separação de poderes, e preservam todo o seu esquema organizatório-funcional, sobretudo no que concerne às atribuições de legislação e fiscalização acometidas ao Poder Legislativo. Por fim, as Propostas também aperfeiçoam o nosso sistema de freios e contrapesos, dando-lhe maior coerência.

Consignamos, por fim, a nossa percepção de que a PEC nº 93, de 2019, trata da matéria de modo mais adequado quanto à técnica legislativa e de modo mais abrangente quanto ao conteúdo. Primeiro, vale-se de um único dispositivo para dispor sobre a sustação dos atos do Poder Executivo ou do Poder Judiciário que exorbitem seu poder regulamentar e os limites de delegação legislativa. Segundo, reputa como atos passíveis de sustação também aqueles que violem a competência exclusiva do Poder Legislativo.

Essa avaliação, contudo, caberá à Comissão Especial, a ser designada após o exaurimento da fase de admissibilidade. A referida Comissão deverá examinar o mérito das proposições e optar por aquela que mais bem veicule a matéria ou, ainda, adotar texto substitutivo, com a finalidade de aperfeiçoar ainda mais o objeto regulado.

cuja preservação nelas se protege” (ADI 2.024, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 3-5-2007, P, DJ de 22-6-2007).

De todo modo, ficam aqui registradas as nossas homenagens aos ilustres colegas pela iniciativa de encabeçar tão importantes proposições e o nosso reconhecimento do esforço necessário para reconduzir os Poderes da nossa República ao relacionamento equilibrado, independente e harmônico, tal como estabelecido na Constituição.

Com essas considerações, votamos pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 155, de 2015, e nº 93, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada BIA KICIS
Relatora