

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 389, DE 2005

Altera o art. 4º e o inciso I do art. 49 da Constituição Federal.

Primeiro Signatário: Deputado JOÃO ALFREDO

Relatora: Deputada ZULAIÊ COBRA

I - RELATÓRIO

A proposição em tela, cujo primeiro signatário é o Deputado João Alfredo, visa alterar o art. 4º da Constituição Federal acrescentando-lhe dois parágrafos, e o inciso I do art. 49 do mesmo diploma legal, tudo com o objetivo de exigir que os tratados, que transfiram atribuições do Estado a organismos supranacionais, e desta forma venham a “*comprometer a soberania nacional*”, sejam submetidos a referendo popular (§2º do art. 4º, da proposição). Já o § 3º do art. 4º da proposição diz que o referendo, citado no parágrafo anterior, será requerido pelo Presidente da República, ou pelo voto, de no mínimo um terço de cada Casa do Congresso Nacional, ou por três décimos por cento do eleitorado nacional, espalhado por pelo menos cinco estados da federação.

A alteração proposta ao inciso I do art. 49 objetiva ressaltar, da competência exclusiva do Congresso Nacional de resolver definitivamente sobre atos internacionais, os tratados que serão submetidos a referendo nos termos do § 2º do art. 4º da proposição.

A justificação defende as modificações dizendo que “a idéia de soberania está intrinsecamente ligada à problemática de quem manda”, e é para restaurar o poder do povo, enquanto real detentor da soberania nacional que foi proposta a presente PEC.

É o relatório.



A9C12FE600

II - VOTO DA RELATORA

Por força do art. 32, IV, “b” e 202 do Regimento Interno desta Casa, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da admissibilidade das propostas de emenda à Constituição. Por admissibilidade se entende a não incidência dos óbices previstos no art. 60, § 1º da Constituição Federal, repetidos no inciso II do art. 201 do Regimento Interno.

Antes de adentrarmos no conteúdo da proposição propriamente dita, gostaria de apresentar algumas pequenas considerações sobre o cerne da justificação, ou seja, sobre o significado do termo soberania, que transparece na justificativa como sendo por demais amplo.

José Veríssimo Teixeira da Mata, em artigo publicado na Revista de Filosofia da Universidade Estadual Paulista / UNESP (vol. 18, 1995, págs. 95 e segs.), em interessante artigo intitulado *Os Limites da Soberania em Rousseau* já abordou os confins que o conceito apresentava no pensamento e na obra daquele grande filósofo e jurista do século XVIII.

Já no campo propriamente jurídico, Pinto Ferreira, entre nós constitucionalista de renome, nos lembra que o conceito “soberania” foi bastante estudado por uma plêiade pensadores e juristas brasileiros, dentre os quais cita: Machado Pauperio, Hermes Lima, Miguel Realí, Pontes de Miranda, Sampaio Dória, Darcy Azambuja, e Joaquim Pimenta. (Verbete “*Soberania*”, Enciclopédia Saraiva do Direito, vol. 69, pág. 366 e segs.)

Por sua vez, Joaquim Pimenta, ao resumir o debate e tendência atuais sobre o conceito (Enciclopédia de Cultura, Rio de Janeiro, 1955, págs. 343 a 345), nos diz que nos países democráticos, ou de regime constitucional; acentuou-se a tendência para sobrepor ao clássico e tradicional conceito da soberania do Estado o que se passou a chamar de reino da lei, ou, na incisiva expressão de Dicey, “a supremacia ou a predominância da lei regular oposta à influência do poder arbitrário” (A. V. Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, pág. 180).



É nesse “reino da lei” que os direitos individuais e coletivos se coordenam e se harmonizam entre si; que os interesses antagônicos se dirimem e encontram uma solução prática; que a liberdade de ação e de pensamento se constitui em pedra de toque do desenvolvimento político de um povo. É ainda por força da lei, esta, como expressão de solidariedade social, que se estabelece e se articula entre o indivíduo e o Estado, ou entre este e os vários grupos que formam a estrutura da sociedade, todo um sistema de deveres e de direitos recíprocos.

Se o indivíduo ou se este ou aquele grupo estão sujeitos à autoridade do Estado, tal sujeição vai somente até onde a lei o determina; por sua vez, o Estado tem para com eles obrigações que a lei prescreve, quais as de os proteger, de lhes assegurar condições normais de existência.

Erram ou exageram, pois, os jurispúblicistas, tanto os antigos quanto os modernos quando enxergam na soberania do Estado um poder absoluto, sem limites, ou, como diz Victor Orlando, a fonte de todos os poderes públicos, um direito supremo, no qual todos os outros direitos particulares encontram a sua síntese e sua comum razão de ser (V. Orlando, *Principes de droit public et constitutionnel*, pág. 63)

Incorrem eles no mesmo erro dos partidários da teoria do livre arbítrio absoluto, que atribuem à vontade individual a faculdade exclusiva de se determinar por si mesma na escolha desse ou daquele modo de agir. Foi o que não escapou a Gabriel Tarde quando observou que a muitos psicólogos parece que só se pode conceber a vontade, livre, e que negar essa liberdade é também negar a vontade. Também a maioria dos juris-públicistas compreende que o poder político tem que ser soberano ou sem limites: “O livre arbítrio é (ou seria) a soberania do eu; a soberania, tal como a entendem certos metafísicos, seria o livre arbítrio do Estado” (G. Tarde, *Les transformations du pouvoir*, págs. 1 e 12).

Sempre seguindo os passos de Joaquim Pimenta, podemos dizer que, assim como a vontade ou os atos voluntários emergem de um lastro de estados de inconsciência, de sub-consciência, hereditários, congênitos ou



adquiridos, antes de se converterem em estados de consciência, e, como tais, nortearem a conduta ou maneira de agir do indivíduo, do mesmo modo o poder público do Estado resulta do mecanismo de forças sociais ou de interesses humanos, em conflito antes de os coordenar e manter em equilíbrio dentro da própria ordem jurídica que ele encarna ou representa, mas que não cria ou determina por livre arbítrio.

O princípio de soberania perdeu o seu feitio tradicional, rigidamente dogmático, para enquadrar-se em um conceito de relatividade, aceitável pelo mais determinista cultor do direito público; ou, como pensa Jellinek, ele é uma “categoria histórica”, elaborada na trama dos acontecimentos que influíram, na formação dos Estados modernos. Ele existe não como expressão de uma autoridade substancial, não como expressão da vontade geral, de um sufrágio universal, mas como faculdade eminente do poder do Estado, em relação a outros agrupamentos políticos, de reduzir a fórmulas, a regras positivas, a processos técnicos, os meios legais e administrativos de garantir, de proteger, de estimular as atividades humanas. “A soberania, conclui Jellinek, não é a onipotência do Estado. É um poder jurídico e por isso mesmo um poder submetido ao direito. De resto, ele não suporta nenhum limite jurídico absoluto. O Estado pode libertar-se de todo limite que ele mesmo impõe a si, mas somente respeitando as formas do direito e impondo a si novos limites” (G. Jellinek, *L'État Moderne et son droit*, vol. 2, pág. 137).

Por outro lado, demonstram os fatos que o poder soberano varia com a extensão maior ou menor das necessidades jurídicas e políticas da sociedade, às quais há que atender, e ainda com as crenças, com os preconceitos, com os costumes e hábitos mentais de cada país; que a soberania, segundo observa Hauriou, ora se encontra no governo ora se desloca deste para a nação; que, nos países de forte centralização política e administrativa, “os poderes de domínio pertencem realmente ao governo do Estado; é ele que tem a legislação, a justiça, a ação administrativa; é pelo exercício destes poderes que ele governa a nação”... Mas “a nação, por sua vez, é soberana, porque pode tirar de sua própria organização, do bloco que podem formar as suas instituições autônomas, da coligação de possuidores de situações estabelecidas, o poder de resistir ao governo, de recusar-lhe obediência”, tornando-se mais poderosa do



que ele, “pela recusa concertada de obediência, pela greve geral dos contribuintes, dos funcionários, das municipalidades” (M. Hauriou, *Principes de droit public*, pág. 247).

Podemos ainda dizer com H. Preuss que “nenhum Estado existe dotado de um poder absoluto e ilimitado, que a autoridade de cada Estado depende realmente, para o exterior, das relações internacionais, para o interior, dos diferentes agrupamentos que o compõem”. Essa autoridade tem para ele uma base psicológica, funda-se na consciência que têm os homens de sua dependência para com o Estado e se faz sentir por meios coercitivos a que se submetem as outras formas de comunidade social ou política (M. Korkonow, *Cours de théorie générale du droit*, p. 370).

Para concluir, a soberania – poder absoluto “uno, indivisível, inalienável, imprescritível” sobre a qual pretenderam os teóricos da democracia liberal clássica buscar a estrutura dos governos – é uma coisa que não existe ou que muito se parece com o livre arbítrio absoluto ou a “soberania do eu” da filosofia espiritualista. Os que ainda a admitem, como Jellinek, Laband, Preuss, Hauriou e outros, reduzem-na a uma “categoria histórica” ou a um “poder coercitivo” decorrente das condições de existência da sociedade e dos grupos que a formam e se articulam dentro da própria ordem jurídica em que tal poder se apóia e, ao mesmo tempo, encontra as razões de ser da sua autolimitação.

Dito isso, e voltando os olhos à proposição em tela, devemos concluir que o país não passa por qualquer abalo institucional que impeça a promulgação de emendas constitucionais. Não estamos sob intervenção federal, sob estado de defesa ou sob estado de sítio. (art. 60, § 1º)

Analisando o conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição de nº 389, de 2005, podemos ver que a proposição não atenta contra a forma federativa de Estado, contra o voto direto, secreto, universal e periódico; não suprime a separação dos Poderes, e nem menoscaba os direitos e garantias individuais. (art. 60, § 4º)

Dest’arte, nosso voto é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição de nº 389, de 2005,



Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputada ZULAIÊ COBRA
Relatora

ArquivoTempV.doc



A9C12FE600