

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 503, DE 2006.

Acresce parágrafo ao art. 183 da Constituição Federal para aumentar, nas cidades com população inferior a trezentos mil habitantes, a extensão das áreas urbanas passíveis de terem a propriedade transferida por usucapião especial.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado PAES LANDIM

I - RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe, originária do Senado Federal, pretende acrescentar o § 4º ao art. 183 do texto constitucional, com vistas a aumentar, nas cidades com população inferior a trezentos mil habitantes, a extensão para até quinhentos metros quadrados das áreas urbanas passíveis de utilização do usucapião especial.

A proposição tramitou na Casa iniciadora recebendo parecer favorável no que toca à sua constitucionalidade e mérito, conforme se depreende da leitura do parecer do eminente Senador José Maranhão (fls. 12/13).

Chega, agora, a matéria à Câmara dos Deputados, tendo sido distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para

análise de sua admissibilidade, a teor do que dispõe o art. 202, *caput*, do Regimento Interno.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Os pressupostos de admissibilidade da proposição em exame são os prescritos no art. 60, inciso I, §§ 1º a 4º, da Constituição Federal, e no art. 201, incisos I e II, do Regimento Interno.

Assim, analisando a matéria sob o ponto de vista formal, constatamos que a proposta em tela tem o número de subscrições necessárias à sua apresentação (fls. 7) e não há, no momento, embargo circunstancial que impeça a alteração da Carta Magna, visto que o País passa por período de normalidade jurídico-constitucional, não se encontrando na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

No que concerne à análise material da proposição em comento, isto é, a sujeição de seu objetivo às cláusulas constitucionais imutáveis – as chamadas *cláusulas pétreas* – verificamos, sem dificuldade, que o dispositivo projetado na Proposta de Emenda à Constituição nº 503, de 2006, visando a acrescentar o § 4º ao art. 183 do texto constitucional, não pretende abolir a forma federativa do Estado e o voto direto, secreto, universal e periódico, nem tampouco atingir a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Por fim, a proposição em causa, quanto à aplicabilidade da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 101, de 2001, não apresenta incorreções de técnica legislativa, além de ser competência regimental desta douta Comissão, pronunciar-se sobre "*admissibilidade de proposta de emenda à Constituição*" (art. 32, inciso III, alínea b).

As condições reais de aplicação da Constituição em vigor, no entanto, obrigam-nos a ponderar o grave desafio com que atualmente se depara o Congresso Nacional, em face da falta de doutrina jurídica que estipule, explicitamente, o que é de natureza do ordenamento constitucional e o

que é da esfera legislativa ordinária. O resultado é que temos hoje um dos textos constitucionais mais extensos do mundo, condição só recentemente superada pela Constituição bolivariana da Venezuela, com seus 350 artigos. A extensão da Carta em vigor levou à necessidade de, em seus 18 anos de vigência, completados em 2006, emendarmos o texto constitucional 58 vezes, até março do ano passado, sendo 6 dessas alterações emendas de revisão, estabelecidas pelo rito especial prescrito no art. 3º de suas Disposições transitórias.

Se tivéssemos seguido o exemplo da Carta Política do Império, outorgada em 25 de março de 1824, seguramente evitaríamos vários inconvenientes e inúmeros excessos. Com efeito, a disposição do art. 178 soa até hoje como da melhor técnica legislativa:

É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos Poderes Políticos e individuais dos cidadãos; tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias.

O princípio é, virtualmente, uma transliteração do Capítulo IX – *Do que não é constitucional*, da obra de Benjamin Constant, *Escritos de Política*, cuja 1ª edição é de 1818:

Tudo o que não se refere aos limites e às atribuições respectivas dos poderes, aos direitos políticos e aos direitos individuais não faz parte da Constituição, mas pode ser modificado pelo concurso do rei e das duas Câmaras.

Como explica a Prof^a. Dra. Célia N. Galvão Quirino, professora do Departamento de Ciência Política da USP, na Introdução à edição brasileira dessa obra, editada pela Martins Fontes em 2005, “Os Princípios de Política de Benjamin Constant foram pela primeira vez, e ao que parece última, traduzidos e publicados em um jornal do Rio de Janeiro, O Regulador Brasileiro. O periódico teve vida breve, saiu apenas de outubro de 1822 a março de 1823. O

jornal era semanal e a publicação da obra de Constant, em capítulos, ocorreu apenas no mês de novembro de 1822”.

“No Brasil, diz a autora, o incentivo à leitura de Constant parece sempre ter surgido, como inspiração, em momentos políticos nos quais são necessárias complexas soluções liberalizantes. Em primeiro lugar, em 1824, em cima da hora, quando na época da fundação do Estado brasileiro, Constant é lido e citado, ao ser elaborada a primeira Constituição, a do Império”. Parece-nos que suas lições teriam sido extremamente úteis, se tivessem sido aproveitadas na Constituinte de 1987/8:

A sobriedade nos artigos constitucionais tem essa vantagem, de que, então, pode-se mudar tudo o que não está compreendido nesses artigos sem assustar a opinião pública sobre tais mudanças e sem provocar no Estado um abalo sempre perigoso.

A nossa atual Constituição é o melhor exemplo de inconveniência legislativa. Tal como na Legislatura anterior, na atual apenas iniciada, mais de 600 vetos pendem de deliberação do Congresso, a despeito do mandamento constitucional expresso no art. 66, § 4º da Constituição: “O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto”.

As cautelas adotadas na Constituição outorgada de 1824, cujo principal redator, Francisco Carneiro de Campos, era considerado o maior jurista de sua época, transformaram-na no texto constitucional de maior durabilidade desde a sua promulgação até hoje - 67 anos, com apenas uma emenda, o Ato Adicional de 1834. A de 1891, a nossa primeira Carta republicana, com a reconhecida tutela de Rui Barbosa, teve o texto mais sintético de nossa história constitucional, vigente durante 40 anos, também com apenas uma emenda, a de 1926. São exemplos que, somando 107 anos de vigência, contrastam com os 6 textos que se sucederam nos 74 anos que separam a Constituição de 1934 dos dias de hoje. Estamos, portanto, diante de

dois modelos contrastantes de organização constitucional, cuja durabilidade e cuja estabilidade falam por si.

Segundo Kelsen, um conjunto de normas, como são as Constituições, pode formar um sistema de duas maneiras diferentes: (1) desde que as várias normas que o constituem sejam todas as que puderem ser deduzidas a partir de uma norma fundamental, que contém um postulado ético com a mesma função de um postulado, num sistema de proposições teóricas; (2) no segundo caso, desde que as normas do conjunto derivem uma das outras, através de sucessivas delegações de poder, de tal forma que, partindo da norma emanada da autoridade inferior, para aquela emanada da autoridade imediatamente superior, se chegue a uma norma fundamental que constitui a base de validade de todas as normas dos sistemas e que não é, por sua vez, baseada em nenhuma outra.

De acordo com Bobbio, “é na distinção entre esses dois tipos de sistemas normativos que se situa a grande controvérsia filosófica entre *ética racionalista e ética voluntarista* e, no que se refere ao mais restrito âmbito do Direito, entre *naturalismo jurídico e positivismo jurídico*. Vale a pena acompanhar o seu raciocínio:

O racionalista ético ou jusnaturalista jurídico é aquele que procura construir um sistema ético ou jurídico com base na razão pura, pretendendo no final ter construído uma ética ‘mais geometricamente demonstrada’; o voluntarista ético, ou positivista jurídico é aquele que encontra a unidade do sistema normativo remontando à autoridade máxima da qual podem derivar, tanto por ordem direta, como por delegação, as normas que o constituem, desaparecendo quando consegue encontrar o poder acima do qual não existe nenhum outro que é, precisamente, o poder soberano. Estas duas formas de lançar um fundamento ético estão destinadas a não se encontrarem: para o racionalista, a lei, ainda que seja ditada pela autoridade soberana, não é lei, se não estiver de acordo com a razão, ou seja, se não puder ser

deduzida do postulado ético que ele tomou como base do sistema (non lex, sed corruptio legis); para o voluntarista, a lei deduzida da razão pura não é lei, se não for ditada, ou de alguma forma reconhecida pela autoridade soberana (dura lex, sed lex). Não se encontram sequer no vértice. A pergunta de Eutífrone – ‘É justo o que é de agrado dos deuses ou aos deuses agrada aquilo que é justo?’ tem permanecido ao longo dos séculos sem resposta e continua sem resposta, porque ambas são legítimas, cada uma no seu âmbito próprio.

Essa distinção é, em última análise, a que separa os nossos modelos constitucionais pré-1934 e pós-1934: os primeiros duradouros estáveis, e de notável continuidade; os últimos, transitórios e instáveis, de incontestável descontinuidade.

Em sua obra *The Principles of a Liberal Social Order*, Friedrich Hayek classificou os dois tipos de ordenamento jurídico em “normas de organização” e “normas de conduta”. Estas últimas são aquelas que permitem que os indivíduos usem a sua própria diligência para perseguirem os fins por eles livremente escolhidos. As “normas de organização” são aquelas que impõem determinados fins, em lugar de outros.

A Proposta de Emenda Constitucional ora em exame é o resultado das distorções a que foi submetida a ordem constitucional do Brasil, de 1934 até hoje. Disposições que mais cabimento teriam nas Leis Orgânicas dos Municípios, elevadas à dignidade constitucional terminam produzindo propostas como a que ora examinamos. O exemplo e as advertências vêm de longe. Na Constituinte de 1946, que re-inaugurou o regime democrático depois do Estado Novo, o Deputado Ernani Sátiro, representante da Paraíba, que ilustrou esta Casa durante oito legislaturas, verberou esse hábito brasileiro contrastante com os paradigmas constitucionais de 1824 e de 1891. E apontou alguns exemplos do projeto constitucional.

Vejamos aqui um dispositivo que não poderia ser preocupação sequer de lei ordinária, porque é matéria de regulamento, e está compondo uma Constituição:

Art. 121, § 3º – Os serviços de amparo à maternidade e à infância, os referentes ao lar e ao trabalho feminino, assim como da fiscalização e orientação respectivas serão incumbidas, de preferência, a mulheres habilitadas.

Outro exemplo:

Art. 127 - Será regulado por lei ordinária, o direito de preferência que assiste ao locatário para renovação do contrato e alienação de imóveis.

Pura matéria de Código Civil:

Art. 144, parágrafo único – A lei civil determinará os casos de desquite e anulação do casamento, havendo sempre recurso ex-officio, com efeito suspensivo.

Ainda:

Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

O art. 183 da Constituição, a que a PEC pretende aduzir mais um parágrafo, tornaria mais eficiente, mais produtivo e menos atribulado o processo legislativo, se em vez de dispor com tantos detalhes sobre o usucapião urbano, dispusesse apenas: “Lei especial determinará os casos em que tem lugar o usucapião urbano”.

Com essa talvez excessiva, mas necessária intervenção, tratando-se de matéria que a Constituinte elevou à dignidade constitucional, somos de parecer pela admissibilidade e pela juridicidade da Proposta.

Sala da Comissão, em 08 de maio de 2007.

Deputado **PAES LANDIM**
Relator