

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 373, DE 2009

Altera o § 5º, do art. 14, da Constituição Federal e dá outras providências.

Autor: Deputado Jackson Barreto e outros

Relator: Deputado José Genoíno

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

I – Relatório

A proposta de emenda à Constituição nº 373/2009, de autoria do nobre deputado Jackson Barreto e outros parlamentares, pretende alterar o texto do § 5º, do art. 14, da Constituição Federal, com o objetivo de **possibilitar ao Presidente da República, aos Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos o terceiro mandato sucessivo.**

Texto atual:

Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante:

§ 5º - O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (grifei)

A proposta em tela defende a reeleição dos Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **por dois períodos subsequentes ao do primeiro mandato, aduzindo que tal medida é legítima, uma vez que não perpetua o governante no poder.**

Texto sugerido:

Art. 14 - ...

§ 5º - O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos *poderão ser eleitos para até dois períodos imediatamente subsequentes.* (grifei)

A propositura em tela estabelece, ainda, que a promulgação da norma que possibilita o terceiro mandato sucessivo será **submetida a referendo popular.**

Art. 2º - A promulgação desta Emenda *fica sujeita a referendo popular*, a ser realizado no segundo domingo de setembro de 2009, na forma do disposto na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Ressalte-se que a data da realização da consulta popular foi definida de modo a **atender ao princípio da anterioridade eleitoral, previsto no art. 16, da Constituição Federal, para que a nova norma possa ser aplicada para as eleições de 2010.**

Art. 16 – A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (grifei)

O ilustre deputado relator José Genoino votou pela **inadmissibilidade da presente proposta, por entender que a alteração pretendida está inserida entre as limitações implícitas impostas ao poder constituinte derivado.**

É o relatório.

II – Voto do Relator

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, b, c/c art. 202), cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronuncie acerca da **admissibilidade da proposta de emenda à Constituição nº 373/2009.**

De um lado, **não há óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição.** O País encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Entretanto, como bem enfatizou o insigne deputado relator José Genoíno, a alteração objeto desta proposta – possibilidade do terceiro mandato sucessivo - **está inserida no rol das limitações implícitas impostas ao poder constituinte derivado.**

A doutrina ensina que o poder constituinte derivado sofre dois tipos de limitações:

- Limitações explícitas; e
- Limitações implícitas.

Limitações Explícitas

As limitações explícitas são as chamadas cláusulas pétreas, que são normas constitucionais que impedem, de forma absoluta, a revogação ou modificação de determinados artigos, que tratam de matérias de fundamental importância.

O § 4º, do art. 60, da Magna Carta, determina que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir **a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e direitos e garantias individuais.**

Artigo 60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (grifei)
 I – a forma federativa de Estado;
 II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
 III – a separação dos Poderes;
 IV - os direitos e garantias individuais.

De acordo com o sistema jurídico adotado pela Constituição Federal, as denominadas **cláusulas pétreas podem ser alteradas somente pelo poder constituinte originário.**

Limitações Implícitas

Existem, todavia, limitações que **não estão dispostas no § 4º, do art. 60, da Magna Carta, são as denominadas limitações implícitas.**

Isto significa que a relação das matérias que não podem ser alteradas pelo poder constituinte derivado não se esgota no conteúdo do **§ 4º, do art. 60, da Carta Política.**

Efetivamente, determinadas matérias, **que não constam no rol das cláusulas pétreas, pela sua relevância, não podem ser objeto de alteração**, mesmo que o instrumento legislativo escolhido seja a proposta de emenda à Constituição.

Neste sentido, a lição ministrada por Alexandre de Moraes¹:

“Canotilho refere-se a certas garantias que pretendem assegurar a efetividade das cláusulas pétreas como limites tácitos para aduzir que, às vezes,

¹ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 1977, página 417.

"as Constituições não contêm quaisquer preceitos limitativos do Poder de revisão, mas entende-se que há limites não articulados ou tácitos, vinculativos do poder de revisão. Esses limites podem ainda desdobrar-se em limites textuais implícitos, deduzidos do próprio texto constitucional, e limites tácitos imanentes numa ordem de valores pré-positiva, vinculativa da ordem constitucional concreta".

A existência de limitação explícita e implícita que controla o Poder Constituinte derivado-reformador é, igualmente, reconhecida por Pontes de Miranda, Pinto Ferreira e Nelson de Souza Sampaio, que entre outros ilustres publicistas salientam ser implicitamente irreformável a norma constitucional que prevê as limitações expressas (CF, art. 60), pois, se diferente fosse, a proibição expressa poderia desaparecer, para, só posteriormente, desaparecer, por exemplo, as cláusulas pétreas. Além disto, observa-se a inalterabilidade do titular do Poder Constituinte derivado-reformador, sob pena de também afrontar a Separação dos Poderes da República."

As limitações implícitas abrangem as seguintes matérias:

- Titular do poder constituinte originário (art. 1.º): o titular do poder originário não pode ser modificado pelo poder de reforma;
- Exercente do poder de reforma: não poderá haver delegação do poder de reforma. O Congresso Nacional não poderá delegar o poder de reforma a outro órgão;
- Processo de Emenda à Constituição: não poderá ser modificado o processo de alteração do texto constitucional;
- Supressão da própria cláusula: impossibilidade de que se suprima a própria cláusula do § 4.º do art. 60; e
- **Supressão do Estado Democrático do Direito.**

De acordo com o art. 1º, da Constituição Federal, os fundamentos do Estado Democrático de Direito são: **soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político.**

Acontece que a **alternância no poder**, principal característica da forma de governo denominada república, surge como **pressuposto necessário da existência do Estado Democrático de Direito**.

O Estado Democrático de Direito é **inconciliável com a perpetuação dos governantes no poder**, pois tal situação é própria dos regimes totalitários, que controlam o país sem admitir oposição, onde, em última análise, não existe pluralismo político.

Indiscutivelmente, a presente proposta, ao possibilitar o terceiro mandato sucessivo, **abre uma brecha no sistema jurídico vigente para eternizar o Chefe do Poder Executivo no poder**.

Com efeito, trata-se de precedente perigoso, pois, no futuro, certamente, **surgirá nova proposta de emenda à Constituição sugerindo a aprovação do quarto mandato sucessivo.**

Tal iniciativa, além de alterar as atuais regras do jogo político, **viola o Estado Democrático de Direito, verdadeira coluna de sustentação de nossa sociedade.**

Ademais, o conceito da República é prenhe de significação. Pressupõe rodízio de mandatos, manutenção das regras do jogo, responsabilidade com a coisa pública e periodicidade de mandato, etc.

A possibilidade de eleição indefinida, o que começa com a possibilidade de um terceiro mandato, na possível perpetuação do Poder. É normal para a democracia e para república, conceitos essenciais e cláusula pétreia de nossa Constituição.

A abertura pretendida pode resultar no esboroamento de nosso sistema, ainda novo, mas que pode admitir populismo e agrado ao governante.

O comportamento serviçal ao Poder pressupõe a falta de virtude pública.

Em síntese, a alteração objeto desta **proposta não pode ser efetivada, porque abrange matéria inserida no rol das limitações implícitas do poder constituinte derivado.**

À luz de todo o exposto, nosso voto é no sentido da **inadmissibilidade da proposta de emenda à Constituição nº 373/2009.**

Sala da Comissão, em 01 de julho de 2009.

Deputado Regis de Oliveira