



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **(\*) DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 3-A, DE 2011**

**(Do Sr. Nazareno Fonteles e outros)**

Dá nova redação ao inciso V do art. 49 da Constituição Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade desta (Relator: DEP. NELSON MARCHEZAN JUNIOR) e da de nº 171/12, apensada (Relator: DEP. ARTHUR OLIVEIRA MAIA).

### **DESPACHO:**

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### **APRECIÇÃO:**

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

### **SUMÁRIO**

I – Proposta inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

III – Proposta apensada: 171-A/12

**(\*) Atualizada em 13/11/2012 para inclusão da apensada**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso V do art. 49 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

*"Art.49.....*

*V – sustar os atos normativos dos outros poderes que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;*

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Atualmente, a Constituição Federal prevê expressamente no seu artigo 49, caput, e inciso V, a competência do Poder Legislativo de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder Regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Além disso, o art. 49, caput, e seu inciso XI da Lei Maior atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva para “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face de atribuição normativa dos outros poderes”. Tal competência tem natureza de verdadeiro controle político de constitucionalidade diante tanto do Poder Executivo quanto do Poder Judiciário.

Como, na prática, o Poder Legislativo (Congresso Nacional) poderá cumprir de forma plena o mandamento constitucional descrito no inciso XI, do art. 49, em relação ao Poder Judiciário? No nosso entendimento, há uma lacuna no inciso V, do art. 49, levando a uma desigualdade nas relações do Poder Legislativo com os outros Poderes, isto é: atualmente, o Poder Legislativo pode sustar atos do Poder Executivo, mas não pode fazer o mesmo em relação aos atos do Poder Judiciário. Esta Emenda visa, pois, preencher essa lacuna e corrigir essa desigualdade, contribuindo assim para o equilíbrio entre os três Poderes.

Como podemos observar, a redação que estamos apresentando para o inciso V, do art. 49, é congruente e coerente com a redação já existente no inciso XI, do referido artigo. Ou seja, a substituição da expressão “do Poder Executivo” por “dos outros poderes”.

Assim, nada mais razoável que o Congresso Nacional passe também a poder sustar atos normativos viciados emanados do Poder Judiciário, como já o faz em relação ao Poder Executivo. Com isso estaremos garantindo de modo mais completo a independência e harmonia dos Poderes, conforme previsto no art. 2º da CF.

A inscrição, nas constituições, de regras claras sobre o funcionamento harmônico e independente dos poderes fortalece o regime democrático, evitando que ocorram, com frequência, conflitos de competência entre os mesmos e o conseqüente desgaste de suas imagens perante a opinião pública.

Por estas razões, contamos com a colaboração de nossos pares para aprovar a presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em 10 de fevereiro de 2011.

Deputado NAZARENO FONTELES

**Proposição:** PEC 0003/11

**Autor da Proposição:** NAZARENO FONTELES E OUTROS

**Ementa:** Dá nova redação ao inciso V do art. 49 da Constituição Federal.

**Data de Apresentação:** 10/02/2011

**Possui Assinaturas Suficientes:** SIM

**Totais de Assinaturas:**

Confirmadas 194

Não Conferem 001

Fora do Exercício 000

Repetidas 001

Ilegíveis 000

Retiradas 000

Total 196

**Assinaturas Confirmadas**

1 ABELARDO CAMARINHA PSB SP

2 ACELINO POPÓ PRB BA

3 AFONSO HAMM PP RS

4 AGUINALDO RIBEIRO PP PB

5 ALBERTO FILHO PMDB MA

6 ALEX CANZIANI PTB PR

7 ALICE PORTUGAL PCdoB BA

8 AMAURI TEIXEIRA PT BA

9 ANDRE VARGAS PT PR

10 ANDREIA ZITO PSDB RJ

11 ANTHONY GAROTINHO PR RJ

12 ANTÔNIO ANDRADE PMDB MG

13 ANTÔNIO CARLOS BIFFI PT MS

14 ANTONIO CARLOS MENDES THAME PSDB SP

15 ARIOSTO HOLANDA PSB CE

16 ARLINDO CHINAGLIA PT SP

17 ARMANDO VERGÍLIO PMN GO  
18 ARNALDO FARIA DE SÁ PTB SP  
19 ARNALDO JARDIM PPS SP  
20 ARNALDO JORDY PPS PA  
21 AROLDE DE OLIVEIRA DEM RJ  
22 ARTUR BRUNO PT CE  
23 ASSIS CARVALHO PT PI  
24 ASSIS DO COUTO PT PR  
25 ASSIS MELO PCdoB RS  
26 ÁTILA LINS PMDB AM  
27 AUDIFAX PSB ES  
28 AUGUSTO CARVALHO PPS DF  
29 AUREO PRTB RJ  
30 BENEDITA DA SILVA PT RJ  
31 BERNARDO SANTANA DE VASCONCELL PR MG  
32 BETO FARO PT PA  
33 CARLAILE PEDROSA PSDB MG  
34 CELSO MALDANER PMDB SC  
35 CESAR COLNAGO PSDB ES  
36 CHICO ALENCAR PSOL RJ  
37 CHICO LOPES PCdoB CE  
38 CLAUDIO CAJADO DEM BA  
39 CLÁUDIO PUTY PT PA  
40 CLEBER VERDE PRB MA  
41 DALVA FIGUEIREDO PT AP  
42 DAMIÃO FELICIANO PDT PB  
43 DANIEL ALMEIDA PCdoB BA  
44 DAVI ALVES SILVA JÚNIOR PR MA  
45 DELEGADO PROTÓGENES PCdoB SP  
46 DEVANIR RIBEIRO PT SP  
47 DIMAS FABIANO PP MG  
48 DOMINGOS DUTRA PT MA  
49 DR. ALUIZIO PV RJ  
50 DR. CARLOS ALBERTO PMN RJ  
51 DR. JORGE SILVA PDT ES  
52 DR. PAULO CÉSAR PR RJ  
53 DR. ROSINHA PT PR  
54 DR. UBIALI PSB SP  
55 DUARTE NOGUEIRA PSDB SP  
56 DUDIMAR PAXIUBA PSDB PA  
57 EDINHO ARAÚJO PMDB SP  
58 EDINHO BEZ PMDB SC  
59 EDIO LOPES PMDB RR  
60 EDSON EZEQUIEL PMDB RJ  
61 EDSON SANTOS PT RJ  
62 EDSON SILVA PSB CE  
63 ELCIONE BARBALHO PMDB PA

64 ELEUSES PAIVA DEM SP  
65 ELI CORREA FILHO DEM SP  
66 ELIANE ROLIM PT RJ  
67 ELVINO BOHN GASS PT RS  
68 EMILIANO JOSÉ PT BA  
69 ERIKA KOKAY PT DF  
70 ERIVELTON SANTANA PSC BA  
71 EUDES XAVIER PT CE  
72 FÁBIO RAMALHO PV MG  
73 FABIO TRAD PMDB MS  
74 FÁTIMA BEZERRA PT RN  
75 FELIPE BORNIER PHS RJ  
76 FERNANDO COELHO FILHO PSB PE  
77 FERNANDO FERRO PT PE  
78 FERNANDO FRANCISCHINI PSDB PR  
79 FERNANDO MARRONI PT RS  
80 FRANCISCO PRACIANO PT AM  
81 GABRIEL GUIMARÃES PT MG  
82 GASTÃO VIEIRA PMDB MA  
83 GERALDO RESENDE PMDB MS  
84 GILMAR MACHADO PT MG  
85 GIVALDO CARIMBÃO PSB AL  
86 GORETE PEREIRA PR CE  
87 GUILHERME CAMPOS DEM SP  
88 HUGO LEAL PSC RJ  
89 INOCÊNCIO OLIVEIRA PR PE  
90 ÍRIS DE ARAÚJO PMDB GO  
91 JANDIRA FEGHALI PCdoB RJ  
92 JANETE ROCHA PIETÁ PT SP  
93 JEAN WYLLYS PSOL RJ  
94 JEFFERSON CAMPOS PSB SP  
95 JESUS RODRIGUES PT PI  
96 JÔ MORAES PCdoB MG  
97 JOÃO ANANIAS PCdoB CE  
98 JOÃO LEÃO PP BA  
99 JOÃO MAGALHÃES PMDB MG  
100 JOÃO PAULO LIMA PT PE  
101 JONAS DONIZETTE PSB SP  
102 JORGE BOEIRA PT SC  
103 JORGE CORTE REAL PTB PE  
104 JORGE TADEU MUDALEN DEM SP  
105 JOSÉ AIRTON PT CE  
106 JOSÉ CARLOS ARAÚJO PDT BA  
107 JOSÉ DE FILIPPI JÚNIOR PT SP  
108 JOSÉ GUIMARÃES PT CE  
109 JOSE HUMBERTO PHS MG  
110 JOSÉ MENTOR PT SP

111 JOSÉ ROCHA PR BA  
112 JOSIAS GOMES PT BA  
113 JUNJI ABE DEM SP  
114 LÁZARO BOTELHO PP TO  
115 LELO COIMBRA PMDB ES  
116 LEONARDO PICCIANI PMDB RJ  
117 LUCI CHOINACKI PT SC  
118 LÚCIO VALE PR PA  
119 LUCIO VIEIRA LIMA PMDB BA  
120 LUIS CARLOS HEINZE PP RS  
121 LUIZ ALBERTO PT BA  
122 LUIZ COUTO PT PB  
123 LUIZ FERNANDO MACHADO PSDB SP  
124 LUIZ NOÉ PSB RS  
125 LUIZA ERUNDINA PSB SP  
126 MANATO PDT ES  
127 MANOEL JUNIOR PMDB PB  
128 MARCELO CASTRO PMDB PI  
129 MÁRCIO MACÊDO PT SE  
130 MARCON PT RS  
131 MAURÍCIO DZIEDRICKI PTB RS  
132 MAURÍCIO TRINDADE PR BA  
133 MAURO BENEVIDES PMDB CE  
134 MAURO NAZIF PSB RO  
135 MENDES RIBEIRO FILHO PMDB RS  
136 MILTON MONTI PR SP  
137 NAZARENO FONTELES PT PI  
138 NELSON MARQUEZELLI PTB SP  
139 NELSON PELLEGRINO PT BA  
140 NILDA GONDIM PMDB PB  
141 NILTON CAPIXABA PTB RO  
142 OSMAR SERRAGLIO PMDB PR  
143 OSMAR TERRA PMDB RS  
144 OTAVIO LEITE PSDB RJ  
145 PADRE JOAO PT MG  
146 PADRE TON PT RO  
147 PASTOR EURICO PSB PE  
148 PAULO FOLETTI PSB ES  
149 PAULO PEREIRA DA SILVA PDT SP  
150 PAULO PIMENTA PT RS  
151 PEDRO CHAVES PMDB GO  
152 PEDRO UCZAI PT SC  
153 PEPE VARGAS PT RS  
154 PROFESSOR SETIMO PMDB MA  
155 PROFESSORA MARCVANIA PT AP  
156 RAUL HENRY PMDB PE  
157 RAUL LIMA PP RR

158 REGINALDO LOPES PT MG  
159 RENATO MOLLING PP RS  
160 RENZO BRAZ PP MG  
161 RIBAMAR ALVES PSB MA  
162 ROBERTO BRITTO PP BA  
163 RODRIGO GARCIA DEM SP  
164 ROGÉRIO CARVALHO PT SE  
165 ROMÁRIO PSB RJ  
166 ROMERO RODRIGUES PSDB PB  
167 RONALDO CAIADO DEM GO  
168 RONALDO ZULKE PT RS  
169 ROSANE FERREIRA PV PR  
170 ROSE DE FREITAS PMDB ES  
171 RUBENS OTONI PT GO  
172 SALVADOR ZIMBALDI PDT SP  
173 SANDES JÚNIOR PP GO  
174 SANDRA ROSADO PSB RN  
175 SANDRO ALEX PPS PR  
176 SANDRO MABEL PR GO  
177 SÉRGIO BARRADAS CARNEIRO PT BA  
178 SIBA MACHADO PT AC  
179 SILAS CÂMARA PSC AM  
180 SILVIO COSTA PTB PE  
181 SIMÃO SESSIM PP RJ  
182 STEPAN NERCESSIAN PPS RJ  
183 TIRIRICA PR SP  
184 VALTENIR PEREIRA PSB MT  
185 VICENTE CANDIDO PT SP  
186 VIEIRA DA CUNHA PDT RS  
187 WALDENOR PEREIRA PT BA  
188 WASHINGTON REIS PMDB RJ  
189 WELITON PRADO PT MG  
190 WILLIAM DIB PSDB SP  
191 ZÉ GERALDO PT PA  
192 ZÉ SILVA PDT MG  
193 ZEQUINHA MARINHO PSC PA  
194 ZOINHO PR RJ

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

TÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

TÍTULO IV  
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I  
DO PODER LEGISLATIVO

**Seção II**  
**Das Atribuições do Congresso Nacional**

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)



IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada. (*“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994*)

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados ou a qualquer de suas comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994*)

.....

.....

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de autoria do ilustre Deputado Nazareno Fonteles, que tem como objetivo a alteração do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, que dispõe sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional.

A redação atual do dispositivo que se pretende alterar confere ao Congresso Nacional a competência exclusiva para sustar atos normativos do

Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

A PEC substitui a expressão “Poder Executivo” por “outros Poderes”, criando a possibilidade de o Congresso Nacional sustar atos normativos emanados tanto do Poder Executivo quanto do Poder Judiciário.

Sustentam os autores, na justificação da proposição, que *“há uma lacuna no inciso V do art. 49, levando a uma desigualdade nas relações do Poder Legislativo com os outros Poderes, isto é: atualmente, o Poder Legislativo pode sustar atos do Poder Executivo, mas não pode fazer o mesmo em relação aos atos do Poder Judiciário. (...) Esta Emenda visa, pois, preencher essa lacuna e corrigir essa desigualdade, contribuindo assim para o equilíbrio entre os três Poderes”*.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea ‘b’, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) realizar o exame de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 3, de 2011.

A admissibilidade de uma PEC tem como pressuposto a conformidade da proposição em relação às limitações circunstanciais e materiais impostas ao poder constituinte reformador. Tais limitações estão consignadas no artigo 60 da Constituição Federal.

Na dicção do referido dispositivo, a Carta da República poderá ser emendada mediante proposta de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (inciso I), não podendo, porém, ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (§ 1º).

A matéria tratada na proposição *sub examine* também não pode ter sido objeto de nenhuma outra PEC rejeitada ou tida por prejudicada na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º, CF/88).

Quanto a esses aspectos formais não há óbices à admissibilidade da PEC nº 3, de 2011.

Conforme o art. 60, § 4º do texto constitucional, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado (inciso I); o voto direto, secreto, universal e periódico (inciso II); **a separação dos Poderes (inciso III)**; e os direitos e garantias individuais (inciso IV).

No que concerne à análise material da proposição em apreço, isto é, a sua sujeição às ditas *cláusulas pétreas* constitucionais, verifica-se que a reforma ora alvitrada não ofende o conteúdo de qualquer dos incisos supramencionados.

Por outro lado, a análise do mérito da PEC em análise extrapola o exame de admissibilidade incumbido a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, devendo ficar reservada à Comissão Especial a ser constituída, nos termos regimentais, com esse fim específico (RICD, art. 202, §2º).

Tal fronteira, no entanto, nem sempre é tão precisa, sendo razoável, em alguns casos, que considerações meritórias permeiem o referido exame de admissibilidade.

Neste sentido, certa controvérsia sobre o conteúdo da Proposta poderia ser suscitada quando confrontada com o art. 60, § 4º, inciso III, CF/88 (separação dos Poderes), em face de suposta interferência do Poder Legislativo nas atividades do Poder Judiciário.

Entretanto, uma rápida análise no dispositivo proposto revela que o objeto da PEC (poder normativo) não se relaciona com a atividade típica do Poder Judiciário (atividade jurisdicional). Se, porventura, esta PEC submetesse uma decisão de natureza estritamente jurisdicional (a exemplo de Sentenças, Acórdãos ou Decisões Judiciais Interlocutórias) ao crivo e controle do Poder Legislativo, estar-se-ia diante de clara violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. Todavia, não é disso que trata a PEC nº 3/2011, a qual versa, exclusivamente, sobre os **atos normativos** (atividade atípica e, portanto, de natureza não-jurisdicional) dos outros poderes, especialmente aqueles emanados pelos órgãos do Poder Judiciário, que possam ter extrapolado os limites da legalidade.

Como exemplo, imperioso destacar o poder normativo de que dispõe a Justiça Eleitoral, a ela concedido mediante dispositivo do Código Eleitoral e da Lei das Eleições<sup>1</sup>. À Justiça Eleitoral cabe fazer uso de seu poder normativo, delegado pelo Poder Legislativo, com o fim estrito de administração das eleições, respeitando o princípio da legalidade (art. 5º, inc. II, CF/88), atributo indelével do Estado Democrático de Direito.

É evidente que, no âmbito das resoluções da Justiça Eleitoral, qualquer inovação do ordenamento jurídico será ilegítima. Mas, não raro são observadas extrapolações aos limites dessa delegação legislativa.

O remédio para tais excessos tem sido a submissão do instrumento normativo ao exame do próprio Poder Judiciário, no caso, o Supremo Tribunal Federal (STF), para verificação dos excessos observados no processo eleitoral. Em contrapartida, ao Poder delegante da atividade normativa (Poder Legislativo) não tem cabido qualquer manifestação acerca destes excessos.

No Estado Democrático de Direito, não se pode admitir a expedição de atos (Resoluções, Decretos, Portarias, etc.) por órgão administrativo com força de lei, *“circunstância que faz com que tais atos sejam ao mesmo tempo legislativos e executivos, isto é, como bem lembra Canotilho, a um só tempo leis e execução de leis”*.<sup>2</sup>

A título exemplificativo, importante registrar o ato desviado de competência e alçada do CNJ, o qual, por maioria, declarou revogado o § 2º do artigo 65 da LOMAN (Lei Orgânica da Magistratura Nacional) pela Emenda Constitucional nº 19 e estendeu, administrativamente, aos magistrados federais, por

---

<sup>1</sup> **Código Eleitoral** – Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: (...) IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código.

**Lei das Eleições** – Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 - Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

<sup>2</sup> **“OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)”**. CO-AUTORES: LENIO LUIZ STRECK, INGO WOLFGANG SARLET, CLÊMERTON MERLIN CLÈVE. **DIVULGADO EM:** 30 JUL 2011. FONTE: <[HTTP://JUS.UOL.COM.BR/REVISTA/TEXT0/7694/OS-LIMITES-CONSTITUCIONAIS-DAS-RESOLUCOES-DO-CONSELHO-NACIONAL-DE-JUSTICA-CNJ-E-CONSELHO-NACIONAL-DO-MINISTERIO-PUBLICO-CNMP](http://jus.uol.com.br/revista/texto/7694/os-limites-constitucionais-das-resolucoes-do-conselho-nacional-de-justica-cnj-e-conselho-nacional-do-ministerio-publico-cnmp)>.

isonomia aplicada às avessas, direitos e vantagens garantidas por lei aos membros do Ministério Público Federal.

A prática tem se repetido em outros atos, o que reforça a necessidade da Proposta de Emenda ora em análise. Em outra oportunidade, o CNJ avalizou a decisão do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco que determinara o pagamento, aos magistrados do Estado, da verba indenizatória relativa ao auxílio-moradia pago, por força de lei, aos Deputados Estaduais Pernambucanos, tudo com fundamento em lei revogada - que vigorou entre 1992 e 1997 - a qual fixava isonomia de vencimentos (não indenização) entre juízes e parlamentares do Estado.

De fato verifica-se que o órgão de controle externo criado para observar a moralidade no Poder Judiciário parece estar atuando, não somente como legislador, mas também como legitimador de atos imorais que beneficiam os fiscalizados.

Apesar desse cenário real, convém deixar consignado que o legislador constituinte originário determinou a este Congresso Nacional que zele por sua própria competência legislativa. Confira-se o dispositivo constitucional:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XI – **Zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes**”.

O artigo 49, inciso XI, da CF/88 deixa claro que a Proposta em exame não viola qualquer dispositivo do núcleo imodificável da Carta Magna. Ao contrário, em obediência ao legislador constituinte, este Parlamento deve buscar meios de zelar por sua própria competência legislativa.

Há quem defenda ser despicando explicitar na Constituição a possibilidade do Poder Legislativo sustar atos normativos que extrapolem a delegação legislativa, quando emanados pelo Poder Judiciário. No entanto, em tempos de hermenêutica desapegada dos textos legais, deve convir ao Congresso

Nacional dotar-se de instrumento claro, inequívoco, explícito, literal, que não admita ambiguidade, para preservação de sua competência.

O melhor entendimento, portanto, é no sentido de que a PEC nº 3/2011 dará ao Congresso Nacional esse instrumento, qual seja, a possibilidade de sustação, mediante decreto legislativo, de atos normativos e decisões administrativas, emanados pelo Poder Executivo, Poder Judiciário, CNJ, CNMP, Ministério Público, Defensoria Pública ou Tribunal de Contas da União (TCU), desde que extrapolem os limites da delegação legislativa de que dispõem.

A presente PEC homenageia, outrossim, a convivência harmônica dos Poderes da República (art. 2º, CF/88), que se soma à independência. O mecanismo institucional proposto fortalecerá o equilíbrio entre os Poderes e poderá favorecer o chamado diálogo institucional.

É bom que se diga que esta PEC poderá conferir, sob certa ótica, legitimidade aos atos normativos do Poder Judiciário, tendo em vista que o Poder Legislativo não mais poderá queixar-se dos excessos, pois disporá de meios para corrigi-los. Assim, a eventual omissão deste Poder diante de excessos normativos acabará, de certo modo, por legitimá-los.

Ainda que se aponte a crise da representatividade política dos Parlamentos como uma das causas do ativismo judicial, não pode o próprio Congresso Nacional abdicar do zelo por sua competência legislativa.

Embora não seja o escopo da PEC em exame, não podemos nos furtar a observar que o Poder Judiciário – mormente no exercício do controle de constitucionalidade -, tem deixado de lado o tradicional papel de legislador negativo para atuar como vigoroso legislador positivo. Tal fato atenta contra a democracia e as legítimas escolhas feitas pelo legislador.

Não deve o Poder Legislativo consentir com a tese de que a Suprema Corte representa um “*arquiteto constitucional*” com poderes de, por meio de suas decisões ativistas, “*redesenhar*” outras instituições e a própria Constituição.

Não obstante tais constatações fáticas, a presente PEC, como já frisado, tem como alvo direto o eventual abuso do poder normativo delegado a

outros Poderes. Por essa razão, não cabe, nesta análise, tecer considerações adicionais a respeito de soluções para outras facetas do ativismo judicial.

Ante todo o exposto, louvando os autores da Proposta, especialmente seu primeiro signatário, manifesto voto no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011.

Sala da Comissão, em 31 de agosto de 2011.

Deputado NELSON MARCHEZAN JUNIOR  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 3/2011, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Nelson Marchezan Junior.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Ricardo Berzoini - Presidente, Alessandro Molon e Fabio Trad - Vice-Presidentes, Alceu Moreira, Andre Moura, Anthony Garotinho, Antonio Bulhões, Armando Vergílio, Arnaldo Faria de Sá, Arthur Oliveira Maia, Asdrubal Bentes, Bonifácio de Andrada, Bruna Furlan, Carlos Bezerra, Delegado Protógenes, Dr. Grilo, Dr. Ubiali, Eduardo Cunha, Eliseu Padilha, Esperidião Amin, Evandro Milhomen, Fábio Ramalho, Félix Mendonça Júnior, Francisco Araújo, Gera Arruda, Henrique Oliveira, Jerônimo Goergen, João Campos, João Paulo Cunha, João Paulo Lima, Jorginho Mello, José Mentor, José Nunes, Jutahy Junior, Leonardo Picciani, Luiz Couto, Luiz Pitiman, Marçal Filho, Marcos Medrado, Maurício Quintella Lessa, Mauro Benevides, Mendonça Filho, Onofre Santo Agostini, Osmar Serraglio, Pastor Marco Feliciano, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Paulo Teixeira, Ronaldo Fonseca, Sandra Rosado, Valtenir Pereira, Vicente Candido, Vieira da Cunha, Vilson Covatti, Alexandre Leite, Décio Lima, Eli Correa Filho, Geraldo Simões, Iriny Lopes, João Magalhães, Laercio Oliveira, Liliam Sá, Nelson Marchezan Junior, Pauderney Avelino, Ricardo Tripoli e Rosane Ferreira.

Sala da Comissão, em 25 de abril de 2012.

Deputado RICARDO BERZOINI  
Presidente

**Mesa Diretora da Câmara dos Deputados**

12/11/2012

Tendo em vista a correlação das matérias, determino, conforme art. 142 c/c art. 143, II, 'b', do Regimento, a apensação da PEC nº 171/2012 à PEC nº 3/2011. Esclareço que as propostas citadas aguardam criação de Comissão Especial para apreciá-las.  
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário  
Regime de Tramitação: Especial

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 171-A, DE 2012 (Do Sr. Mendonça Filho e outros)**

Altera o inciso V do art. 49 da Constituição Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade (relator: DEP. ARTHUR OLIVEIRA MAIA).

**DESPACHO:**

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**APRECIÇÃO:**

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

**SUMÁRIO**

I – Proposta inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do Relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º. O art. 49 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 49.....  
.....



V – sustar os atos normativos do Poder Público que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa

.....”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICATIVA

O art. 49 da Constituição Federal estabelece as competências exclusivas do Congresso Nacional. Entre estas está o poder de sustar os atos normativos emanados do Poder Executivo que exorbitem seu poder regulamentar.

Conforme está disciplinada no art. 2º da Constituição Federal, a compreensão da independência de um poder deve ser acompanhada de equilíbrio e de harmonia entre os poderes. Destarte, um Estado Democrático de Direito somente pode existir se cada poder agir estritamente no seu âmbito de atuação, não interferindo nas competências constitucionais e infraconstitucionais conferidas a outro poder.

Ressalte-se que a proposta não fere o princípio da separação dos poderes, vez que o que se pretende não é estabelecer uma ingerência desmedida na atividade típica (preponderante) dos demais poderes, e sim permitir que o Congresso Nacional exerça sua função de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 49, XI. Além disso, conforme foi explanado, já existe a possibilidade de o Poder Legislativo sustar atos do Poder Executivo, não sendo mais do que razoável a mesma premissa para os demais poderes.

Atualmente, existem mecanismos de coibir a atuação indevida de um poder, exemplo disso é o veto presidencial à elaboração legislativa, o controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário em relação às leis produzidas no Legislativo (que pode gerar a suspensão da execução da lei considerada inconstitucional), entre outros meios de controle. A intenção da presente Proposta de Emenda à Constituição é possibilitar a efetivação do princípio dos freios e contrapesos. Assim, não se está defendendo a prevalência de um

poder, mas sim, pretende-se assegurar que haja uma vigilância recíproca de um poder em relação ao outro, possibilitando maior fiscalização, bem como impedir que um poder viole os limites impostos constitucionalmente.

Dessa forma, essa proposta se justifica pela garantia de fiscalização efetiva do Poder Legislativo sobre atos normativos oriundos do Poder Público, estes entendidos como atos oriundos do Poder Judiciário, Poder Executivo, Tribunal de Contas da União e dos demais órgãos que detêm poder regulamentar de expedir atos normativos.

Ante o exposto, é de suma importância a aprovação desta proposta, razão pela qual contamos com o apoio dos nobres pares.

**Sala da Comissão, em 16 de maio de 2012.**

**DEP. MENDONÇA FILHO**

***DEM/PE***

**Proposição:** PEC 0171/12

**Autor da Proposição:** MENDONÇA FILHO E OUTROS

**Data de Apresentação:** 16/05/2012

**Ementa:** Altera o inciso V do art. 49 da Constituição Federal.

**Possui Assinaturas Suficientes:** SIM

**Totais de Assinaturas:**

Confirmadas 183

Não Conferem 005

Fora do Exercício 001

Repetidas 016

Ilegíveis 000

Retiradas 000

Total 205

**Assinaturas Confirmadas**

1 ABELARDO CAMARINHA PSB SP

2 ABELARDO LUPION DEM PR

3 ACELINO POPÓ PRB BA

4 ADEMIR CAMILO PSD MG

5 AELTON FREITAS PR MG

6 ALBERTO FILHO PMDB MA

7 ALBERTO MOURÃO PSDB SP

8 ALEX CANZIANI PTB PR  
9 ALEXANDRE LEITE DEM SP  
10 ALEXANDRE ROSO PSB RS  
11 ALMEIDA LIMA PPS SE  
12 AMAURI TEIXEIRA PT BA  
13 ANDERSON FERREIRA PR PE  
14 ANDRÉ FIGUEIREDO PDT CE  
15 ANDRE MOURA PSC SE  
16 ANÍBAL GOMES PMDB CE  
17 ANTÔNIO ANDRADE PMDB MG  
18 ANTONIO BALHMANN PSB CE  
19 ANTONIO BULHÕES PRB SP  
20 ANTÔNIO ROBERTO PV MG  
21 ARIOSTO HOLANDA PSB CE  
22 ARNALDO FARIA DE SÁ PTB SP  
23 ARNON BEZERRA PTB CE  
24 ASSIS DO COUTO PT PR  
25 AUGUSTO COUTINHO DEM PE  
26 BENJAMIN MARANHÃO PMDB PB  
27 BERINHO BANTIM PSDB RR  
28 BERNARDO SANTANA DE VASCONCELL PR MG  
29 BIFFI PT MS  
30 BONIFÁCIO DE ANDRADA PSDB MG  
31 CARLAILE PEDROSA PSDB MG  
32 CARLOS ALBERTO LERÉIA PSDB GO  
33 CARLOS ZARATTINI PT SP  
34 CELSO MALDANER PMDB SC  
35 CHICO ALENCAR PSOL RJ  
36 CHICO LOPES PCdoB CE  
37 CLEBER VERDE PRB MA  
38 DAMIÃO FELICIANO PDT PB  
39 DANIEL ALMEIDA PCdoB BA  
40 DEVANIR RIBEIRO PT SP  
41 DOMINGOS DUTRA PT MA  
42 DR. CARLOS ALBERTO PMN RJ  
43 DR. JORGE SILVA PDT ES  
44 DR. PAULO CÉSAR PSD RJ  
45 DUARTE NOGUEIRA PSDB SP  
46 DUDIMAR PAXIUBA PSDB PA  
47 EDIO LOPES PMDB RR  
48 EDMAR ARRUDA PSC PR  
49 EDUARDO AZEREDO PSDB MG  
50 EDUARDO CUNHA PMDB RJ  
51 EDUARDO DA FONTE PP PE  
52 EDUARDO SCIARRA PSD PR  
53 ELIENE LIMA PSD MT  
54 ELISEU PADILHA PMDB RS

55 ENIO BACCI PDT RS  
56 EUDES XAVIER PT CE  
57 FABIO TRAD PMDB MS  
58 FELIPE BORNIER PSD RJ  
59 FELIPE MAIA DEM RN  
60 FERNANDO FERRO PT PE  
61 FILIPE PEREIRA PSC RJ  
62 FRANCISCO ESCÓRCIO PMDB MA  
63 FRANCISCO PRACIANO PT AM  
64 GERALDO SIMÕES PT BA  
65 GERALDO THADEU PSD MG  
66 GIOVANNI QUEIROZ PDT PA  
67 GLADSON CAMELI PP AC  
68 GONZAGA PATRIOTA PSB PE  
69 GUILHERME CAMPOS PSD SP  
70 GUILHERME MUSSI PSD SP  
71 HENRIQUE OLIVEIRA PR AM  
72 HOMERO PEREIRA PSD MT  
73 JAIME MARTINS PR MG  
74 JÂNIO NATAL PRP BA  
75 JAQUELINE RORIZ PMN DF  
76 JEFFERSON CAMPOS PSD SP  
77 JHONATAN DE JESUS PRB RR  
78 JÔ MORAES PCdoB MG  
79 JOÃO BITTAR DEM MG  
80 JOÃO DADO PDT SP  
81 JOÃO MAGALHÃES PMDB MG  
82 JOÃO PAULO CUNHA PT SP  
83 JOÃO PAULO LIMA PT PE  
84 JOAQUIM BELTRÃO PMDB AL  
85 JOSÉ OTÁVIO GERMANO PP RS  
86 JOSUÉ BENGTON PTB PA  
87 JOVAIR ARANTES PTB GO  
88 JÚLIO CAMPOS DEM MT  
89 JÚLIO CESAR PSD PI  
90 JÚLIO DELGADO PSB MG  
91 LAEL VARELLA DEM MG  
92 LEANDRO VILELA PMDB GO  
93 LELO COIMBRA PMDB ES  
94 LEONARDO GADELHA PSC PB  
95 LEONARDO MONTEIRO PT MG  
96 LEONARDO PICCIANI PMDB RJ  
97 LEONARDO QUINTÃO PMDB MG  
98 LEONARDO VILELA PSDB GO  
99 LIRA MAIA DEM PA  
100 LOURIVAL MENDES PTdoB MA  
101 LÚCIO VALE PR PA

102 LUCIO VIEIRA LIMA PMDB BA  
103 LUIZ CARLOS PSDB AP  
104 LUIZ NOÉ PSB RS  
105 MANATO PDT ES  
106 MANOEL JUNIOR PMDB PB  
107 MANOEL SALVIANO PSD CE  
108 MARCELO CASTRO PMDB PI  
109 MARCOS MEDRADO PDT BA  
110 MAURÍCIO QUINTELLA LESSA PR AL  
111 MAURÍCIO TRINDADE PR BA  
112 MAURO LOPES PMDB MG  
113 MAURO NAZIF PSB RO  
114 MENDONÇA FILHO DEM PE  
115 MIGUEL CORRÊA PT MG  
116 MILTON MONTI PR SP  
117 NEILTON MULIM PR RJ  
118 NELSON BORNIER PMDB RJ  
119 NELSON MARQUEZELLI PTB SP  
120 NELSON MEURER PP PR  
121 NELSON PELLEGRINO PT BA  
122 NEWTON CARDOSO PMDB MG  
123 NILDA GONDIM PMDB PB  
124 NILTON CAPIXABA PTB RO  
125 ODAIR CUNHA PT MG  
126 ONOFRE SANTO AGOSTINI PSD SC  
127 OSMAR JÚNIOR PCdoB PI  
128 OSMAR SERRAGLIO PMDB PR  
129 OZIEL OLIVEIRA PDT BA  
130 PAES LANDIM PTB PI  
131 PAUDERNEY AVELINO DEM AM  
132 PAULO ABI-ACKEL PSDB MG  
133 PAULO FEIJÓ PR RJ  
134 PAULO FOLETTO PSB ES  
135 PAULO FREIRE PR SP  
136 PAULO PEREIRA DA SILVA PDT SP  
137 PAULO PIAU PMDB MG  
138 PAULO RUBEM SANTIAGO PDT PE  
139 PAULO WAGNER PV RN  
140 PINTO ITAMARATY PSDB MA  
141 RAIMUNDO GOMES DE MATOS PSDB CE  
142 RATINHO JUNIOR PSC PR  
143 RAUL HENRY PMDB PE  
144 REBECCA GARCIA PP AM  
145 REGINALDO LOPES PT MG  
146 RENAN FILHO PMDB AL  
147 RIBAMAR ALVES PSB MA  
148 RICARDO BERZOINI PT SP

149 RICARDO IZAR PSD SP  
150 ROBERTO BALESTRA PP GO  
151 ROBERTO BRITTO PP BA  
152 ROBERTO SANTIAGO PSD SP  
153 RODRIGO DE CASTRO PSDB MG  
154 RODRIGO MAIA DEM RJ  
155 ROMERO RODRIGUES PSDB PB  
156 RONALDO FONSECA PR DF  
157 RUBENS OTONI PT GO  
158 SALVADOR ZIMBALDI PDT SP  
159 SANDRO MABEL PMDB GO  
160 SARAIVA FELIPE PMDB MG  
161 SEBASTIÃO BALA ROCHA PDT AP  
162 SÉRGIO BRITO PSD BA  
163 SÉRGIO MORAES PTB RS  
164 SEVERINO NINHO PSB PE  
165 SIBÁ MACHADO PT AC  
166 STEPAN NERCESSIAN PPS RJ  
167 TAKAYAMA PSC PR  
168 VALADARES FILHO PSB SE  
169 VALMIR ASSUNÇÃO PT BA  
170 VANDERLEI MACRIS PSDB SP  
171 VANDERLEI SIRAQUE PT SP  
172 VICENTE CANDIDO PT SP  
173 VICENTINHO PT SP  
174 VIEIRA DA CUNHA PDT RS  
175 VILSON COVATTI PP RS  
176 VITOR PENIDO DEM MG  
177 WALNEY ROCHA PTB RJ  
178 WASHINGTON REIS PMDB RJ  
179 WELLINGTON ROBERTO PR PB  
180 WOLNEY QUEIROZ PDT PE  
181 ZÉ GERALDO PT PA  
182 ZÉ SILVA PDT MG  
183 ZEQUINHA MARINHO PSC PA

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

**TÍTULO I  
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

.....

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

.....

## TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

### CAPÍTULO I DO PODER LEGISLATIVO

.....

#### **Seção II** **Das Atribuições do Congresso Nacional**

.....

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [\*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\*](#)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [\*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\*](#)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada. [\*“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994\*](#)

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados ou a qualquer de suas comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. [\*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994\*](#)

## Seção VIII Do Processo Legislativo

### Subseção II da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.



§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- 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.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

### **Subseção III Das Leis**

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:
  - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
  - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
  - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [\(Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)
  - d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
  - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; [\(Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)
  - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. [\(Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

.....  
 .....

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de autoria do ilustre Deputado Mendonça Filho, que tem como objetivo a alteração do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, que dispõe sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional.

A PEC substitui a expressão “Poder Executivo” por “Poder Público”, criando a possibilidade de o Congresso Nacional sustar atos normativos emanados não apenas do Poder Executivo, como prevê a redação atual, mas também dos demais Poderes.

Sustentam os autores na justificação da proposição que “*a proposta não fere o princípio da separação dos poderes, vez que o que se pretende não é estabelecer uma ingerência desmedida na atividade típica dos demais poderes, e sim permitir que o Congresso Nacional exerça sua função de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 49, XI*”.

Ressaltam, ainda, a existência de mecanismos constitucionais para coibir a atuação indevida de um poder em relação aos outros, e citam os exemplos do veto presidencial à elaboração legislativa e o controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário em relação às leis produzidas no Congresso Nacional.

Por fim, entendem os autores que a proposta não busca a prevalência de qualquer dos poderes, mas uma efetiva e recíproca vigilância de um poder em relação ao outro, com vistas a impedir a violação de limites impostos pela Constituição.

É o relatório.

### II - VOTO DO RELATOR

Consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea ‘b’, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) realizar o exame de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 171, de 2012.

O exame de admissibilidade de uma PEC tem como pressuposto a verificação da conformidade da proposição em relação às limitações impostas ao poder constituinte reformador. Tais limitações estão consignadas no artigo 60 da Constituição Federal.

De acordo com o referido dispositivo, a Carta da República poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (inciso I), não podendo, porém, ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (§ 1º).

A matéria tratada na proposição em exame também não pode ter sido objeto de nenhuma outra PEC rejeitada ou tida por prejudicada na mesma sessão legislativa (CF/88; art. 60, § 5.º).

Quanto a esses aspectos formais, não há óbices à admissibilidade.

Conforme o § 4º do art. 60 do texto constitucional, também não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado (inciso I); o voto direto, secreto, universal e periódico (inciso II); a separação dos Poderes (inciso III); e os direitos e garantias individuais (inciso IV).

Em relação à ocorrência de vícios materiais, verificamos que a reforma ora alvitada não ofende o conteúdo de qualquer dos incisos acima mencionados.

A matéria, no entanto, por sua imbricação com a cláusula da separação dos Poderes exige-nos cuidadosa análise a fim de autorizarmos, com segurança, o prosseguimento da tramitação da proposição nesta Casa.

De início, cumpre-nos afastar qualquer interpretação no sentido de que a PEC 171/2012 poderia ensejar interferências indevidas do Poder Legislativo na atividade típica de outros Poderes da República. Além de a redação da emenda não autorizar tais interpretações, se o fizesse, restaria clara e manifesta a inconstitucionalidade.

Convém lembrar que a recente aprovação, por esta CCJC, da admissibilidade de uma proposta<sup>3</sup> análoga provocou reações deveras equivocadas. Muitos a interpretaram como um retrocesso institucional que permitiria a cassação, pelo Congresso Nacional, de **decisões** judiciais.

Chegou-se a associar, indevidamente, a possibilidade de sustação de **atos normativos** emanados do Poder Judiciário com o art. 96<sup>4</sup> da Constituição de 1937, que dava ao Congresso Nacional a possibilidade de tornar sem efeito a declaração de inconstitucionalidade de lei pelo Poder Judiciário.

Argumentou-se, também, que a PEC ensejaria limitações ao ofício dos juízes no ato de interpretar as leis, transformando-os em “bocas da lei”.

Por óbvio, não é disso que se trata. Na verdade, a PEC 171, de 2012, trata da sustação apenas de **atos normativos** emanados de outros Poderes, que exorbitem de sua delegação legislativa. Obviamente, **atos normativos** não se confundem com **acórdãos**, por mais que estes tragam inovações à ordem jurídica.

É possível que o patente ativismo judicial fomente interpretações precipitadas no sentido de que a presente medida represente, de fato, um “troco” do Poder Legislativo em face da “usurpação” de suas funções legislativas.

Em que pese haver, no Congresso Nacional, legítimas e frontais discordâncias do conteúdo de muitas decisões judiciais, não é adequado caracterizar a presente proposta de emenda como um “troco” do Parlamento. A convivência harmônica entre Poderes independentes não se constrói por meio de retaliações, mas de verdadeiro diálogo institucional.

Contudo, não se pode transigir com a ideia de que as instâncias do Poder Público que não dispõem da chancela do voto popular possam inovar a ordem jurídica, mediante a edição de atos normativos primários que, por exemplo, instituem sanções ou restrinjam direitos.

---

<sup>3</sup> PEC 3, de 2011.

<sup>4</sup> CF/1937 - Art. 96. *Parágrafo único* - No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.

Parece-nos que o principal objetivo da emenda ora proposta é tornar o texto constitucional mais claro e explícito, no sentido de que quaisquer atos normativos infralegais que exorbitem da delegação legislativa - não apenas os atos emanados do Poder Executivo - devem se sujeitar ao controle do Congresso Nacional.

Ora, se os decretos regulamentares editados pelo Chefe do Poder Executivo - que se submete ao crivo popular – sujeitam-se ao controle do Poder Legislativo, por qual razão plausível não se sujeitariam os atos normativos (por exemplo, resoluções) do Poder Judiciário? Na verdade, não há razão plausível.

Com efeito, opor-se à medida proposta significa, indiretamente, admitir a possibilidade de que, em um Estado **Democrático** de Direito, seja viável a edição de atos normativos primários por instâncias não unidas com o voto popular.

A presente medida, portanto, em nada se refere a **decisões** judiciais, muito menos à possibilidade de o Congresso Nacional sustá-las. Na verdade, a PEC atende ao inciso XI do art. 49<sup>5</sup> da Constituição Federal, que determina ao Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes.

Aprovada a presente medida, passam a fazer parte do controle do Poder Legislativo, além dos decretos regulamentares do Poder Executivo e das instruções normativas de suas agências, as resoluções e as instruções da Justiça Eleitoral, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União, e dos demais órgãos com atribuições normativas.

Como já dito, não vislumbramos qualquer razoabilidade na sujeição apenas dos atos normativos do Poder Executivo ao controle do Poder Legislativo. Insistimos na indagação: em que medida os atos normativos dos demais Poderes se diferenciam dos atos normativos do Poder Executivo, a ponto de justificar a sua não sujeição ao controle do Poder Legislativo?

---

<sup>5</sup> CF/1988. Art. 49. *É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*“XI – zelar pela **preservação de sua competência legislativa** em face da atribuição normativa de outros Poderes.”*

Também merece registro o fato de que a PEC exigirá do Congresso Nacional a efetiva apreciação dos atos normativos supostamente exorbitantes, convertendo-se sua omissão em legitimação tácita dos atos normativos não sustados.

A nosso ver, a proposta de emenda ajusta-se perfeitamente aos demais mecanismos constitucionais de vigilância recíproca entre os Poderes, com o fim de impedir a prevalência de um sobre os demais.

Entendemos, pois, que restam preservadas a independência e a harmonia entre os Poderes (CF/88, art. 2º), favorecendo, ademais, o desejável e necessário diálogo institucional.

Ante todo o exposto, louvando os autores da Proposta, manifestamos nosso voto no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 2012.

Sala da Comissão, em 01 de agosto de 2012.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 171/2012, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Arthur Oliveira Maia. O Deputado Eliseu Padilha apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Ricardo Berzoini - Presidente, Luiz Carlos - Vice-Presidente, Alceu Moreira, Alexandre Cardoso, Andre Moura, Anthony Garotinho, Antonio Bulhões, Armando Vergílio, Arnaldo Faria de Sá, Arthur Oliveira Maia, Asdrubal Bentes, Bonifácio de Andrada, Bruna Furlan, Delegado Protógenes, Dr. Grilo, Edson Silva, Eduardo Cunha, Esperidião Amin, Evandro Milhomen, Fábio Ramalho, Félix Mendonça Júnior, Francisco Araújo, Henrique Oliveira, João Paulo Lima, Jorginho Mello, José Mentor, José Nunes, Jutahy Junior, Leonardo Picciani, Luiz Couto, Luiz

Pitiman, Marçal Filho, Maurício Quintella Lessa, Mauro Benevides, Mendonça Filho, Onofre Santo Agostini, Onyx Lorenzoni, Osmar Serraglio, Paes Landim, Pastor Marco Feliciano, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Valtenir Pereira, Vicente Candido, Vilson Covatti, Assis Melo, Décio Lima, Gabriel Guimarães, Geraldo Simões, Gorete Pereira, Jaime Martins, João Dado, João Magalhães, Márcio Macêdo, Marcos Rogério, Nazareno Fonteles, Odílio Balbinotti, Pauderney Avelino, Reinaldo Azambuja, Sandro Alex e Sandro Mabel.

Sala da Comissão, em 7 de novembro de 2012.

Deputado RICARDO BERZOINI  
Presidente

### **VOTO EM SEPARADO DEPUTADO ELISEU PADILHA**

Trata-se de proposta de emenda à Constituição, de autoria do ilustre deputado Mendonça Filho, que pretende alterar o inciso V do art. 49 da CF, para determinar que é da competência exclusiva do Congresso Nacional: “sustar os atos normativos do Poder Público que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Como justificativa, o autor argumenta que “a compreensão da independência de um poder deve ser acompanhada de equilíbrio e de harmonia entre os poderes. Destarte, um Estado Democrático de Direito somente pode existir se cada Poder agir estritamente no seu âmbito de atuação, não interferindo nas competências constitucionais e infraconstitucionais conferidas a outro Poder”.

Submetida à apreciação desta Comissão, o relator, ilustre deputado Arthur Oliveira Maia, concluiu pela admissibilidade da proposta em questão.

É o relatório.

A Proposta de emenda à Constituição encontra-se na fase de apreciação dos requisitos de admissibilidade, que são os previstos no art. 60, I, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, e no art. 201, I e II, do Regimento Interno.

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

.....

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

.....

.....  
 § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- 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.

“Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição:

- I - apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros;
- II - desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais”

.....  
 A proposição ora em análise não afronta as cláusulas pétreas insertas na Constituição Federal, visto que não pretende abolir a forma federal de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Assim sendo, a PEC nº 171, de 2012, não atenta contra as normas constitucionais e regimentais em vigor, nada obstando, pois sua livre tramitação neste Colegiado.

Questiona-se o aspecto jurídico da proposição sob a alegação de que a mesma viola o princípio constitucional da separação dos Poderes.

Penso que, ao contrário, a proposição visa justamente resguardar o princípio constitucional da separação dos Poderes, impedindo que os Poderes Públicos violem a função institucional do Poder Legislativo, que é a de legislar.

Ainda que, a Constituição Federal permita certa intromissão de um Poder em relação ao exercício das funções atribuídas aos outros Poderes, em nome do mecanismo dos “freios e contrapesos”, esta sistemática encontra seus limites na Lei.

Para o mestre José Afonso da Silva, a harmonia entre os Poderes “verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a



divisão de funções entre os órgãos do Poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro, e especialmente dos governados” (SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual à Constituição”, 4ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p. 44).

Segue afirmando que, “tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, **nem a usurpação de atribuições**, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco” (ibidem, p. 45)

É importante ressaltar que, o poder regulamentar não é poder legislativo, por conseguinte não pode criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. **Ultrapassar esses limites importa abuso de poder, usurpação de competências,** tornando irrito o regulamento dele proveniente, **e sujeito a sustação pelo Congresso Nacional (art. 49, V).**

Essa é a orientação de José Afonso da Silva, para quem “o regulamento é uma norma jurídica secundária e de categoria inferior à lei, **tem limites decorrentes do direito positivo.** Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada e a legislação, em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta. Assim, **não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações, senão nos termos da lei,** isso porque o inovar originariamente na ordem jurídica consiste em matéria reservada a lei. (SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p.484/485) (g.n)

“No Brasil, a partir de interpretação do texto constitucional, os regulamentos são considerados como atos administrativos cuja função é disciplinar, ainda no plano geral e abstrato – **porém com menor grau de generalidade e abstração do que a lei a que referem** -, os modos de execução das leis”. (ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. “Atos Administrativos Normativos: Algumas Questões”. Artigo publicado na obra “Os Caminhos do Ato Administrativo”, coordenação de Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato, São Paulo: Ed. Revista os Tribunais, 2011, p. 222) (g.n)

Para o eminente professor Fernando Dias Menezes de Almeida, se “é certo, por um lado, que **materialmente têm eles o sentido de leis**, na medida em que são normas gerais e abstratas; **porém, por outro lado, formalmente são atos de inferior hierarquia em relação às Leis**, devendo, portanto, fundamentar sua validade no que dispõem os atos que formalmente sejam leis. **Assim sendo, no contexto da legalidade própria do Estado de Direito, esses atos administrativos normativos atendem ao princípio democrático, ao subordinarem-se às leis que formalmente derivam da vontade dos representantes do povo,** e promovem, no plano infralegal, a existência de mais um escalão de tratamento

normativo geral e abstrato”. (ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. “Atos Administrativos Normativos: Algumas Questões”. Artigo publicado na obra “Os Caminhos do Ato Administrativo”, coordenação de Odete Medauar e Vítor Rhein Schirato, São Paulo: Ed. Revista os Tribunais, 2011, p. 223)

É razoável pensar que o Poder incumbido de legislar também possa zelar pela preservação de sua competência legislativa contra a usurpação de suas funções.

Conforme disse o relator em seu brilhante parecer, “opor-se à medida proposta significa, indiretamente, admitir a possibilidade de que, em um Estado Democrático de Direito, seja viável a edição de atos normativos primários por instâncias não ungidas com o voto popular”.

Por fim, quanto à técnica legislativa e à redação utilizadas, a proposta de Emenda à Constituição Federal obedece aos preceitos da Lei Complementar no 95/98.

Ante o exposto, o voto é pela ADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 2012.

Sala das Comissões, 25 de outubro de 2012.

**Deputado ELISEU PADILHA**

**FIM DO DOCUMENTO**