

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

RECURSO Nº 19, DE 1999

Recorre, nos termos do art. 95, § 8º, do RICD, da decisão da Presidência em questão de ordem acerca da necessidade de realização preliminar de plebiscito para tramitação da PEC nº 20/95, sobre instituição do Sistema Parlamentarista de Governo no Brasil. (SEM EFEITO SUSPENSIVO)

Autor: Deputado JOSÉ GENOÍNO

Relator: Deputado EDMAR MOREIRA

I - RELATÓRIO

Em sessão de 6 de abril de 1999, o nobre Deputado JOSÉ GENOÍNO recorreu, nos termos do art. 95, § 8º, de decisão da Presidência que indeferiu questão de ordem por ele formulada acerca da necessidade de realização preliminar de plebiscito para a tramitação da PEC nº 20/95, sobre a instituição do Sistema Parlamentarista de Governo no Brasil.

Argumentou S. Exa. que, de acordo com a Constituição, a escolha do sistema de governo ficou pendente de uma decisão popular, portanto, de uma consulta. Houve, então, no Brasil, um plebiscito sobre o sistema de governo, e a maioria do povo brasileiro preferiu o presidencialismo.

Indagou, então, o parlamentar: como é que o Parlamento deixará tramitar uma emenda constitucional que introduz mudança no sistema de governo, passando por cima de uma decisão plebiscitária prevista na Constituição, quando se decidiu pelo presidencialismo?

Entende o recorrente que a questão diz respeito a cláusula pétreia, argumentando com o art. 14 da Constituição, que prevê o instituto do plebiscito, e o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que previu um plebiscito para o sistema de governo. E considera que, para que a Câmara dos Deputados dê curso a uma emenda sobre o sistema de governo, a pré-condição constitucional é um novo plebiscito que autorize o Parlamento a discutir a matéria.

Pediu a palavra, para contraditar, o digno Deputado JOSÉ BONIFÁCIO. Considerou S. Exa. que a questão de ordem se fundava em premissas totalmente falsas e que as cláusulas pétreas da Constituição são claras e expressas, não havendo cláusula pétreia na Constituição afirmando que, uma manifestação plebiscitária impede o debate ou revoga qualquer texto constitucional que não seja aquele das cláusulas pétreas. Aduziu, ainda, o parlamentar que “a cláusula pétreia só fere quatro preceitos, e nenhum deles se refere a plebiscito (...). Concluiu que a questão de ordem levantada nada mais era do que “uma manobra antiparlamentarista”.

Ao indeferir a questão de ordem, a Presidência teceu considerações sobre as disposições constitucionais permanentes e as de natureza transitória, referindo-se a essas últimas como sendo aquelas que passam, que fenecem, que perdem sua eficácia jurídica com a ocorrência do evento nelas previsto. Assim, era uma norma de natureza transitória a que estabeleceu que, num dado momento, haveria um plebiscito para verificar se o povo desejava o presidencialismo ou o parlamentarismo. Tão logo ocorreu o evento do plebiscito, aquela regra perdeu a eficácia, saiu do mundo jurídico. A partir daí, remanescem as disposições de natureza permanente, entre as quais há até a hipótese de plebiscito, o que significa que certas matérias podem ser objeto de consulta prévia ao povo.

Entretanto, considerou a Presidência que a questão central era saber se a manifestação popular sobre o sistema de governo era definitiva e impedia qualquer manifestação do Poder Legislativo. Entende S. Exa. que não, e que o problema era saber se isso configurava cláusula pétreia, tendo em vista o

disposto no art. 60, § 4º, da Lei Maior, que arrola entre as cláusulas pétreas a chamada *separação de poderes*. Reconheceu que, no parlamentarismo, uma parcela da atividade executiva se desloca para o Poder Legislativo. E respondeu *não* à pergunta que apresentou, sobre se, afinal, a separação de Poderes vai ao ponto de petrificar, por assim dizer, as competências de cada um dos Poderes, explicando que isso seria levar a cláusula pétreia a um excesso formalista.

Concluiu a Presidência pela possibilidade do debate da emenda sobre o parlamentarismo, considerando que a questão sobre se haveria, ou não, uma consulta popular seria decidida no corpo da emenda.

O recurso ao Plenário, impetrado contra a decisão da Presidência, vem a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, nos termos do art. 95, § 8º, do Regimento Interno, para que este órgão se pronuncie sobre seu provimento, ou não.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A consulta popular sobre a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no país, prevista no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi realizada em 21 de abril de 1993, de acordo com a Emenda Constitucional nº 2, de 1992. O eleitorado se pronunciou em favor da república e do presidencialismo.

A doutrina não é pacífica sobre se tal definição, feita pelo eleitorado brasileiro, é definitiva ou se poderia ser modificada por emenda constitucional, condicionada, ou não, a outra manifestação popular.

O certo é que nossa Lei Fundamental, quer em sua parte permanente, quer nas disposições transitórias, silencia sobre a imutabilidade, ou não, daquele pronunciamento da população, manifestado por meio do corpo eleitoral.

As normas sobre reforma da nossa Constituição, que é classificada como rígida, constam do art. 60, tendo seu § 4º erigido algumas matérias para constituírem o “cerne intocável”, o “núcleo imodificável” da Lei Maior, as chamadas “cláusulas pétreas”, de caráter imodificável, sob pena de se desnaturar a própria essência do texto votado pelo constituinte originário e torná-lo flexível.

Assim dispõe o mencionado § 4º do art. 60 do texto constitucional:

“Art. 60.

.....
§ 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”.

As matérias constantes desse núcleo básico não podem, portanto, sequer ser **objeto de deliberação**, sob pena de, a simples tramitação de proposições com aquele conteúdo já ferir o mandamento constitucional contido no § 4º do art. 60, conforme tem entendido o Supremo Tribunal Federal.

A propósito, leciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, em seu festejado “Curso de Direito Constitucional Positivo” (15ª edição, revista, São Paulo, 1998, Malheiros Editores, p. 69):

“É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: “fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado”, “fica abolido o voto direto...”, “passa a vigorar a concentração de Poderes”, ou ainda “fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação..., ou o habeas corpus, o mandado de segurança...”. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, “tenda” (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição.

Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de

autogoverno e de auto-administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado. Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação de Poderes.” (Destacamos)

Verifica-se, assim, que, entre as cláusulas que impedem a tramitação de proposta de emenda à Constituição, não existe, ao menos expressamente ou respaldada pela doutrina, a pré-condição de ser submetida a plebiscito a alteração do sistema presidencialista de governo aprovado na consulta plebiscitária de 1993, e questionada com brilhantismo pelo ilustre Deputado JOSÉ GENOÍNO.

A questão central sobre a admissibilidade da tramitação da PEC nº 20/95 reside na análise da sua compatibilidade, ou não, com a cláusula pétreia da “separação de poderes”, uma vez que constitucionalistas respeitados como JOSÉ AFONSO DA SILVA e MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO consideram o parlamentarismo como regime de “cooperação de poderes”, e não de “separação de poderes”. Mas esse aspecto fundamental da questão não foi argüido pelo digno Autor da questão de ordem sob análise nem perante esta Comissão, quando da apreciação da admissibilidade da proposta em apreço.

Em tais condições, quer-nos parecer que a necessidade de consulta plebiscitária para convalidar a PEC nº 20/95, sob análise, poderá ser decidida no âmbito da Comissão Especial constituída para o exame do seu mérito, e, posteriormente, quando da apreciação da proposição, ser submetida ao Plenário da Casa.

Por todo o exposto, nosso voto é no sentido do não-provimento do Recurso nº 19, de 1999.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado EDMAR MOREIRA
Relator