



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

S U M Á R I O

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 BENGTSON 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 justificação 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 alvitrada 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 proposta¹ 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. 96² 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.

¹ PEC 3, de 2011.

² 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.*

É possível que o patente ativismo judicial fomenta 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.

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 ungidas 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. 49³ da Constituição Federal, que determina ao Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes.

³ 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.”*

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?

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 Vitor 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
