

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 99, DE 2011

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 99, DE 2011

“Acrescenta ao art. 103, da Constituição Federal, o inc. X, que dispõe sobre a capacidade postulatória das Associações Religiosas para propor ação de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade de leis ou atos normativos, perante a Constituição Federal.”

Autor: Deputado JOÃO CAMPOS e outros

Relator: Deputado BONIFÁCIO DE
ANDRADA

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe acrescenta um novo inciso ao art. 103 da Constituição Federal, outorgando às associações religiosas de âmbito nacional legitimidade para propor ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade.

Justificando sua iniciativa, o autor destaca o papel relevante dos cristãos evangélicos na consolidação do princípio da liberdade de culto no constitucionalismo brasileiro e aduz que atualmente “os agentes estatais no exercício de suas funções públicas, muitas vezes se arvoram em legislar ou expedir normas sobre assuntos que interferem direta ou indiretamente no sistema de liberdade religiosa ou de culto nucleado na Constituição”. Por essa razão, entende o autor, far-se-ia “necessário garantir a todas as Associações Religiosas de caráter nacional o direito subjetivo de promoverem ações para o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos, na defesa racional e tolerante dos direitos primordiais conferidos a

todos os cidadãos indistintamente e coletivamente aos membros de um determinado segmento religioso, observados o caráter nacional de sua estrutura”.

Após o juízo de admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a Presidência da Casa constituiu esta Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno. Os trabalhos foram iniciados em 1º de julho de 2015, com a instalação do colegiado.

Dentro do prazo regimental, a Comissão Especial recebeu uma emenda à proposta, cujo primeiro subscritor é o Deputado João Campos, que outorga às entidades nacionais representativas dos Municípios legitimidade para propor ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade.

No tocante à participação da sociedade civil e de autoridades públicas na discussão da matéria, registramos que a Comissão Especial realizou uma audiência pública em 24 de setembro de 2015 para debates e recebimento de sugestões, tendo participado o Ministro Ives Gandra Filho, Vice-Presidente do Tribunal Superior do Trabalho; o Dr. Wladimir Sérgio Reale, advogado militante no Supremo Tribunal Federal; e o Dr. Tiago Rangel Soares da Silva, advogado da Confederação Nacional dos Municípios. As manifestações foram todas favoráveis à aprovação da proposição principal e de sua emenda.

O Ministro Ives Gandra Filho apontou a existência hoje no Brasil de um “Estado laicista”, que coloca o fator religioso como algo puramente individual e interior, sem expressão externa, alijando das religiões do debate político. No seu entender, O STF expressa um preconceito contra argumentos de ordem religiosa, dando preferência a argumentos científicos. Ainda segundo o Ministro, o ativismo judicial é uma realidade hoje no STF e perpassa todo o Poder Judiciário, em prejuízo da segurança jurídica – as decisões judiciais frequentemente se baseiam em princípios de baixa densidade normativa, como o da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), levando o Tribunal a assumir o indesejável papel de legislador positivo.

O Dr. Wladimir Sérgio Reale, por sua vez, apontou que a atual legitimidade das confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX) não inclui as entidades religiosas de âmbito nacional. Observou ainda que em vários dispositivos a Constituição de 1988 reconhece e

protege o exercício da religião, rejeitando a alegação de que a proposta em exame feriria o princípio da isonomia. O palestrante apontou o ativismo do STF e deplorou a possível descriminalização das drogas pelo Tribunal.

Finalmente, o Dr. Tiago Rangel Soares da Silva registrou que apenas a União e os Estados estão representados atualmente no art. 103 da Constituição Federal: os Municípios não têm recurso ao controle concentrado, mesmo que sofram as consequências de medidas de caráter macroeconômico adotadas pelo governo central. Segundo ele, o uso do controle difuso leva a que um tema de interesse dos Municípios demore 10 anos ou mais para que seja decidido pelo STF, o que motivou a apresentação da Emenda de nº 01, de autoria do nobre Deputado João Campos, que busca dar legitimidade aos Municípios para propor a ADI e a ADC, dando, assim, um caráter mais democrático a essas medidas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão Especial, nos termos do disposto no art. 34, § 2º, combinado com o estabelecido no art. 202, § 2º, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o exame do mérito da proposição principal, bem como o exame de admissibilidade e mérito da emenda apresentada.

A análise do mérito da PEC nº 99/2011 e da emenda a ela oferecida envolve a discussão sobre dois elementos capitais do Estado de Direito, a saber: a supremacia da Constituição da República e a sua proteção por um sistema de controle de constitucionalidade. Sendo rígida, a Constituição Federal é a norma suprema no ordenamento jurídico brasileiro, constituindo o fundamento de validade de toda e qualquer norma jurídica, bem como das ações de cada um dos Poderes constitucionais do Estado. Como observa José Afonso da Silva, o princípio da supremacia da Constituição significa que esta “se coloca no vértice do sistema jurídico do País, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos”. A Constituição “é, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a

organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas”.¹

A supremacia dos valores e dos princípios fundamentais abraçados pela Constituição de 1988 é assegurada por um sistema de controle de constitucionalidade, jurisdicional e *a posteriori*, que se destina a garantir que todas as situações jurídicas e todas as ações dos poderes públicos se conformem aos mandamentos constitucionais. Desde a proclamação da República, as Constituições brasileiras preveem a submissão ao Supremo Tribunal Federal de questões relativas à violação de dispositivos constitucionais, primeiramente no modo difuso (Constituição de 1891) e posteriormente no modo concentrado (Emenda Constitucional nº 16, de 6 de dezembro de 1965, à Constituição de 1946). Convivem no Brasil, portanto, influências do modelo norte-americano, concreto e *inter partes*, e do modelo europeu de inspiração kelseniana, abstrato e *erga omnes*.

O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, hoje um dos mais ricos e complexos do mundo, beneficiou-se de significativos aperfeiçoamentos com a Constituição de 1988, dentre as quais se destaca a ampliação do rol de legitimados para ajuizar, perante o Supremo Tribunal Federal, as ações diretas próprias do modo concentrado. Assim é que passou a ter acesso à Corte Suprema todo um novo elenco de autoridades e entidades, pondo fim ao antigo – e vivamente contestado – monopólio do Procurador-Geral da República na matéria. Aliás, deslocou-se para o país as técnicas de controle de constitucionalidade das nações europeias, ficando o Brasil ao mesmo tempo com essa modalidade de ação direta, como também com as outras técnicas judiciais de controle da constitucionalidade por meio da via indireta ou de exceção, em que a matéria passa por diversos órgãos até chegar ao Supremo Tribunal Federal.

Em particular, a atribuição de legitimidade ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e às confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional democratizou sensivelmente o acesso à jurisdição constitucional, criando um amplo canal para que as aspirações da sociedade civil fossem levadas à discussão e decididas pela mais alta corte de justiça do País. Numa importante inovação, o Constituinte originário

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 47.

reconheceu o valor dessas organizações não estatais como veículo de expressão dos anseios do povo brasileiro para fazer respeitar o texto da Constituição Cidadã. Entidades da sociedade civil podem agora participar diretamente nos processos de construção do sentido da Carta de 1988, o que robustece a força normativa de seu texto e consolida a expressão da vontade soberana do povo brasileiro.

A novidade trazida pela Constituição de 1988 pode ser considerada um sucesso. A legitimação para propor ações diretas foi abraçada com entusiasmo pelas novas entidades contempladas, e a doutrina mostra que, entre 1988 e 2003, partidos políticos e entidades de classe ou confederações sindicais foram responsáveis por 20,97% e 26,31%, respectivamente, das ações diretas de inconstitucionalidades ajuizadas perante o Supremo.² Esse novo sistema teve ainda o condão de acentuar o caráter contramajoritário do STF, já que os partidos políticos de oposição, não podendo barrar as alterações realizadas pela maioria, passaram a recorrer ao Tribunal para tentar frear ou até mesmo inviabilizar as alterações em curso. Com efeito, entre 1988 e 1998, 74% das ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas por partidos políticos tiveram como autores partidos da oposição.³ O STF firmou-se assim como instrumento fundamental na defesa dos interesses das minorias, ampliando seu papel e o seu lugar no seio da separação de Poderes brasileira.

É nesse contexto que se situam a proposta de Emenda à Constituição e a emenda que ora debatemos. Trata-se de fazer evoluir a abertura adotada pela Carta Magna em 1988, imprimindo-lhe cores ainda mais democráticas. A ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade são instrumentos constitucionais criados com a finalidade específica de defender o povo, o cidadão e as organizações sociais de um modo geral, visando a levar a mais alta corte do País reivindicações justas de teses contrárias às leis consideradas injustas, ilegais ou impróprias para a sociedade. Os protagonistas dessas providências estão indicados na Constituição Federal porque representam setores significativos da vida social. Assim sendo, mostra-se altamente recomendável que a estes proponentes da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade se acrescentem os representantes dos setores religiosos, das diversas religiões do País, porque não se pode ignorar a presença e a

² CARVALHO, Ernani Rodrigues de. "Em busca da judicialização da política no Brasil". *Revista de Sociologia e Política* n° 23, nov. 2004, p. 115-126. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf> (consultado em 23/09/2015).

³ *Ibid.*

importância desses grupos dentro da sociedade brasileira. É justo que estes segmentos tenham também o direito de provocar a Suprema Corte do País para levar reivindicações contrárias àquelas leis que conflitam com a Constituição Federal e podem trazer dificuldades, ou mesmo prejuízos, para as suas atividades, que são parte da sociedade. Ignorar a importância, a presença, a atuação e a influência dos movimentos religiosos da sociedade é, na verdade, não levar em conta um dos elementos decisivos e primordiais para a vida do cidadão. A PEC nº 99/2011 merece, portanto, ser aprovada.

São dois o modelos de laicidade adotados pelos diversos estados:

a) o modelo de separação absoluta, ou de vigilância, ou modelo francês, no qual a separação entre Estado e religião é perseguida nos mínimos detalhes, sendo defeso até mesmo aos indivíduos portarem objetos identificadores da religião nas escolas públicas, por exemplo.

b) o modelo de separação atenuada, ou de sobriedade, ou modelo americano, no qual se vê, por exemplo, o presidente eleito dos Estados Unidos prestando juramento com a mão sobre a Bíblia, crucifixos em instituições públicas *et cetera*.

Os dois modelos de estados laicos apontados acima diferem, também, do assim chamado Estado ateu, que repele toda forma de religiosidade. No início do sec. XX, os países que implantaram o comunismo tentaram banir, sem sucesso, a ideia de Deus de suas sociedades. Isto porque na década de 1990, após o colapso desse sistema, houve um recrudescimento da religiosidade naquelas sociedades, pois a noção de transcendência sempre esteve imbuída no inconsciente coletivo da humanidade. Por outro lado, embora os estados laicos não adotem nenhuma religião como a oficial, garantem aos indivíduos o direito de consciência ou de crença.

Fica claro que no Brasil é adotado o modelo americano, e não o francês, não se constituindo, também, num Estado ateu. No caso brasileiro, a noção de religiosidade está profundamente impregnada no ordenamento constitucional, como a invocação do nome de Deus no preâmbulo, a tutela de liberdade de consciência e de crença, a proteção aos locais de culto e às suas liturgias, a garantia de prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva, a garantia de que ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa, e a inscrição no art. 210, § 1º, de que o ensino religioso, de matrícula facultativa,

constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

Nesta oportunidade, julgamos de bom alvitre efetuar uma pequena alteração na proposição principal, substituindo o termo “associações” por “entidades, cujo sentido é mais amplo. Entendemos que a modificação contribuirá para o aperfeiçoamento do texto, razão pela qual oferecemos uma emenda substitutiva.

No que toca à modificação proposta pela Emenda nº 01, do Deputado João Campos, julgamos igualmente importante atribuir legitimidade à entidade nacional representativa dos Municípios para ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade. A relevância dos Municípios para a Federação brasileira é evidente e incontestável: como destaca o Autor, “atualmente, o Brasil possui 5.570 municípios em todo seu território, sendo que alguns deles com população ou área maiores do que as de vários países do mundo, como no caso do Município de Altamira, no Pará, que ocupa uma área quase duas vezes maior do que a de Portugal, ou do Município de São Paulo com mais de 11 milhões de habitantes, população maior do que a do Uruguai e Paraguai juntos.” Afigura-se altamente recomendável que essas unidades federadas sejam dotadas de um meio de acesso à jurisdição constitucional concentrada, como instrumento célere e eficaz para a resolução de conflitos que envolvam seus interesses.

Assim sendo, nada mais justo e necessário que aprovar essa emenda, pois o município constitui de fato a célula básica da vida do país, é no município onde o cidadão reside, é nele que se desenvolvem as atividades econômicas que, junto com os demais entes da federação, vão construir a riqueza que possibilita o desenvolvimento e o crescimento da nação e permiti que o povo consiga o seu bem estar.

É perfeitamente digno de aplausos a presente emenda, pois não é possível que as medidas constitucionais, contidas na ADI e na ADC, não permitam que as entidades municipais, representativas do nosso povo, tenham acesso ao STF para levantar questões importantes da área legislativa dos municípios. São diversas as matérias legislativas inconstitucionais oriundas da União e dos Estados que trazem repercussões danosas para o desenvolvimento da vida do município. Sabemos hoje, que a burocracia criada através da Constituição Federal de 88, permite ao Poder Executivo baixar normas que venham a atingir a autonomia municipal e até mesmo impedir os

órgãos administrativos do município de realizar suas atividades em prol das respectivas populações.

Excluir os municípios das possibilidades constitucionais que a PEC acima indica é criar obstáculos e, sobretudo, anular as exigências básicas para a vida do povo brasileiro que vive dentro das cidades e que necessitam, através desses órgãos de administração local, alcançar seu bem estar e as melhores metas de progresso.

Finalmente, cumpre adequar a redação da ementa da proposta, para que ela reflita as modificações efetuadas no seio desta Comissão Especial. Para tanto, consolidamos todas as alterações num Substitutivo que ora apresentamos.

Por todo o exposto, manifestamo-nos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 99, de 2011, bem como pela admissibilidade e pela aprovação da Emenda nº 01, do Deputado João Campos, tudo na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 99, DE 2011.

“Acrescenta ao art. 103, da Constituição Federal, os incisos X e XI, que dispõem sobre a capacidade postulatória das entidades religiosas e da entidade nacional representativa dos Municípios para propor ação de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade de leis ou atos normativos, perante o Supremo Tribunal Federal.”

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:

Artigo 1º O art. 103 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos X e XI:

"Art. 103.
X - entidades religiosas de âmbito nacional;
XI - entidade nacional representativa dos municípios.
....."(NR)

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

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator