

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 214, DE 2003

Acrescenta § 5º ao art. 73 e § 4º ao art. 131, ambos da Constituição Federal, para instituir as consultorias jurídicas do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Autor: Do Senado Federal

Relator: Deputado José Eduardo Cardoso

VOTO EM SEPARADO: DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se proposta de emenda constitucional n. 214/03 do Senado Federal, através da qual se pretende acrescentar parágrafos aos arts. 73 e 131 da Constituição Federal no sentido de instituir consultorias jurídicas do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Foi a proposta encaminhada ao ilustre deputado José Eduardo Cardoso que emitiu parecer pela admissibilidade.

É o relatório.

VOTO

Todas as emendas constitucionais tramitam na Casa através de proposta despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, “que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer” (art. 202 do Regimento Interno).

Admitida a proposta, haverá designação de Comissão Especial “para exame do mérito da proposição” (parágrafo 2º do art. 202). A esta Comissão (art. 34, inciso I do RI) cabe o exame do mérito e, também, o da admissibilidade (parágrafo 2º do art. 34). Logo, a competência da Comissão Especial ultrapassa a mera competência de mérito, podendo, de seu turno, efetuar exame da admissibilidade, alterando, se for o caso, a decisão da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.



Duas são as etapas procedimentais da tramitação da emenda constitucional: a) a primeira realizada pela própria Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania que aprecia sua *admissibilidade*; b) a segunda, que aprecia o mérito.

Sempre se entendeu que tal era o procedimento regimental e sempre assim se fez.

A questão que ora se coloca é a seguinte: é possível, no exame da admissibilidade, diante da especificidade do caso e da proposta, efetuar exame da conveniência da alteração constitucional?

Em primeiro lugar, observe-se da precariedade do exame deste pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, uma vez que o parecer emitido sobre a *admissibilidade* da proposta de emenda constitucional pode ser revisto pela Comissão Especial (art. 220 do Regimento interno, combinado com o parágrafo 2º do art. 34 do mesmo diploma normativo).

Constitui-se tal providência emitida, digamos, em *segundo grau administrativo*, diminuidora da competência da Comissão de Constituição e Justiça? Cabe, realmente, a reafirmação da admissibilidade por parte da Comissão Especial? E se entender referida Comissão da inadmissibilidade, tornando sem efeito a decisão já proferida por nossa Comissão, é tal ato revisor do primeiro, substituindo-o?

Não há dúvida, pelo que se deduz da leitura dos textos do Regimento interno que a estrutura prevê uma decisão reformadora ou confirmadora da que for tomada nesta instância de apreciação.

Daí, podemos indagar se, em *primeiro grau administrativo*, seria possível o exame do *merecimento* do projeto, impedindo, de tal forma, a proposta de emenda constitucional de passar para a segunda fase. Coarctar-se-ia, assim, a possibilidade do exame revisor da Comissão Especial.

Toda e qualquer inovação, à primeira vista e impressão, causa surpresa e desperta a repulsa de primeiro lance. Como sempre se fez assim nada se pode alterar. Não se pode alterar porque não se pode pensar.

À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania cabe, nos exatos termos da letra a do inciso IV do art. 32, o exame dos aspectos “constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões”. De seu turno, em relação às emendas constitucionais, cabe o exame da “admissibilidade” de proposta de emenda (letra b).



Em análise restritiva, sempre se entendeu que à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania cabe o exame das hipóteses previstas no parágrafo 4º do art. 60 da Constituição Federal. Assim sendo, seria vedado à Comissão a análise do restante. Limitar-se-ia a competência à verificação formal das denominadas *cláusulas pétreas*, isto é, as vedações constitucionais absolutas que imunizam determinadas matérias contra qualquer alteração futura. O próprio conteúdo de tais cláusulas impedem gerações futuras de poderem reavaliar possíveis mudanças no texto constitucional. Mesmo as denominadas cláusulas pétreas têm sido questionadas se é justo a uma geração impedir que as futuras reexaminem conteúdos que podem estar superados. Já se questiona se é possível direito adquirido que beneficie determinadas categorias ou pessoas. O próprio instituto da tripartição dos poderes não tem a mesma força de outrora, sendo admitidos novas instituições com força de invasão na intimidade de pessoas. O poder, como define Santi Romano (“Frammenti di un dizionario giuridico”), é a possibilidade de invasão de outra pessoa jurídicas, obrigando-a a algum comportamento ou criando determinado direito. Se assim é, o Ministério Público e o Tribunal de Contas que têm autonomia constitucional seriam outros poderes formais do Estado? Não se contam os poderes informais que permeiam toda a sociedade. Faz-se referência aos poderes meramente formais e, nesse aspecto, outras instituições assumem relevância constitucional, de forma a constituírem obrigações ao nível das relações intersubjetivas.

As cláusulas pétreas, pois, têm sido questionadas, de forma a não poder tornar imutáveis determinados direitos, imunizando-os contra interesses de gerações futuras.

Em sendo assim, se até cláusulas pétreas têm sido questionadas e colocadas em xeque, nada obsta que a Comissão encarregada de emitir parecer sobre a *admissibilidade* das propostas de emenda constitucional possa alargar o âmbito de sua competência, dentro de conceitos flexíveis, como é o da admissibilidade, para entender inadmissíveis, de plano, determinados conteúdos, que, à evidência, se afiguram desconexos com o texto constitucional.

Na análise do que é constitucional, a doutrina vem fazendo diferença entre o que é *materialmente* constitucional do que o é *formalmente*. Ferdinand de Lassale ensinava que “no espírito unânime dos povos, uma Constituição deve ser qualquer coisa de mais sagrado, de mais firme e de mais imóvel que uma lei comum”, constituindo-se em “uma força ativa que faz, por uma exigência da *necessidade*, que todas as outras leis e instituições jurídicas vigentes no país sejam o que realmente são. Promulgada a partir desse instante, não se pode decretar, naquele país, embora possam querer *outras leis contrárias à fundamental*” (“A essência da Constituição: o que é uma constituição”, 3ª. Ed., Rio de Janeiro, Líber Júrís, 1995, págs. 27/28).

Jorge Miranda define o direito constitucional como “a parcela da ordem jurídica que rege o próprio Estado, enquanto comunidade e enquanto poder. É o



conjunto de normas (disposições e princípios) que recordam o contexto jurídico correspondente à comunidade política como um todo e aí situam os indivíduos e os grupos uns em face dos outros e frente ao Estado-poder e que, ao mesmo tempo, definem a titularidade do poder, os modos de formação e manifestação da vontade política, os órgãos de que esta carece e os actos em que se concretiza” (“Manual de Direito Constitucional”, Coimbra ed., 1988, t.1, pág 218).

O direito constitucional é o que tem por objeto de estudo a constituição. Este, ao lado das inúmeras definições que já foram propostas, é metalinguagem, que significa a linguagem da Ciência do Direito, cujo estudo incide sobre a constituição. Daí a orientação de Canotilho, ao criar o denominado *conceito ideal de constituição*, que identifica postulados político-liberais considerando-os como elementos materiais “caracterizadores e distintivos os seguintes: a constituição deve consagrar um *sistema de garantias da liberdade* (esta essencialmente concebida no sentido do reconhecimento de direitos individuais e da participação dos cidadãos nos actos do poder legislativo através do parlamento); b) a constituição contém o *princípio da divisão dos poderes*, no sentido de garantia orgânica contra os abusos dos poderes estaduais; c) a constituição deve ser *escrita* (documento escrito)” (“Direito Constitucional”, Coimbra, Almedina, 1993, pág. 65).

Verifica-se que, tanto autor antigo como moderno são de molde a entender um conteúdo essencial mínimo à constituição o que não elimina, evidentemente, o conceito de *constituição no sentido formal*, de forma abranger todo e qualquer conteúdo possível em seu bojo, embora não seja razoável que assim seja.

Poderíamos transcrever inúmeras decisões a respeito da conceituação do que sejam os diversos tipos de constituição.

Sobreleva notar, para o deslinde da questão, o que seja constituição em seu sentido material, de forma a identificar os *órgãos do poder, os direitos e garantias e os limites ao exercício do poder*.

A partir daí é que se impõe a análise do que se entende ou do que se pode entender como apreciação da *admissibilidade* de uma proposta de emenda constitucional.

Por tal se entende apenas a não inclusão das chamadas limitações ao poder reformador, quais sejam, as limitações expressas materiais (cláusulas pétreas), circunstanciais (art. 60, parágrafo 1º) e formais (referentes ao processo e os demais preceitos do art. 60) e implícitas (supressão das expressas e alteração do titular do poder constituinte derivado reformador).



Tais limitações impedem a apreciação das propostas apresentadas pelo Congresso Nacional.

O procedimento de seu exame vem disciplinado pelo Regimento Interno das Casas congressuais. No Regimento Interno da Câmara há uma apreciação inicial sobre a *admissibilidade*, como já se viu e o exame de *mérito*, por comissões diferentes.

Nada impede, no entanto, que a Comissão de Constituição e de Justiça e de Redação no exercício de sua competência própria, possa efetuar a análise do conteúdo da matéria, quando esta for *absolutamente teratológica*.

O normal da ação administrativa é agir de forma razoável. Tal princípio é essencial na convivência das pessoas e não admite qualquer subalternidade ou subterfúgio. A razoabilidade provém dos meios compatíveis utilizados para a consecução dos fins que se objetiva atingir. Na precisa definição de José Eduardo Cardoso, razoabilidade identifica “o dever de atuar em plena conformidade com critérios racionais, sensatos, coerentes, fundamentados nas concepções dominantes” (“Os 10 anos da Constituição Federal” – artigo sobre “Princípios constitucionais da administração pública (de acordo com a emenda constitucional n. 19/98)”, Atlas, 1998, pág. 182).

Afigura-se bastante razoável que, em determinadas hipóteses e situações, o conceito de *admissibilidade* possa ser interpretado de forma estrutural e não funcional, propiciando ampliação de seu conteúdo. Pode-se afirmar, de outro lado, que deve haver seu lado funcional e não estrutural. No entanto, tanto estruturalmente, isto é, partindo do estudo do complexo constitucional, integrado pelo conjunto de normas que compõem o ordenamento jurídico, seja de seu lado funcional, ou seja, do pragmatismo da interpretação, há que se admitir a interpretação conforme.

O Supremo Tribunal Federal já deixou assente que “todos sabemos que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição – deve ser entendida, na *abrangência de sua noção conceitual*, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, *sobretudo*, em sua *dimensão material*, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário ou irrazoável” (Adin 1.158/AM, rel. Min. Celso de Mello, 19.12.94). Na seqüência, afirma o ilustre Ministro que a essência do devido processo legal reside na rejeição a qualquer lei que se revele opressiva ou *destituída do necessário coeficiente de razoabilidade* (ob. Cit.).

O princípio da razoabilidade não se assenta apenas na edição de atos administrativos. Vale para o Judiciário e vale para o Legislativo. Há um limite de conteúdo na proposição de projetos de emenda constitucional. O limite é a razoabilidade. Não é por termos uma constituição formal e rígida que se podem apresentar quaisquer conteúdos.



Melhor dizendo, possível é que se formulem propostas sobre qualquer assunto. O que importa saber é se, num primeiro momento, no exame da *admissibilidade* da proposta se é possível à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania efetuar um exame de mérito para saber da remessa ao passo seguinte que é a Comissão Especial.

De seu turno, o *teratológico* implica estudo das anormalidades, das monstruosidades e como tal deve a proposição ser apreciada nesta Casa, o que passa a alterar o procedimento interno da apreciação da *admissibilidade* das emendas. Daí nasce a exigência de novo conteúdo para a admissibilidade, nesta instância inicial, que admitiria recurso ao Plenário, nos exatos termos do Regimento Interno e faria, então, coisa julgada, para o rotulado segundo grau recursal administrativo que é a Comissão Especial.

Sempre se teve como inadmissível tal procedimento. No entanto, é salutar que a Comissão se debruce sobre o assunto e entenda admissível não só o exame formal dos requisitos da proposta de emenda constitucional, como também, dependendo do conteúdo da proposta, desde já, eliminar seu processamento.

Nas hipóteses dos autos, a matéria é, evidentemente, de lei ordinária de iniciativa do Presidente da República, do Tribunal de Contas da União. Eventualmente não logrando o exercício da competência privativa, os autores buscam outra solução para resolver problema orgânico interno. Não é o caminho que deve ser obstado.

Daí a voto, no sentido de que, na apreciação do requisito de *admissibilidade* da proposta de emenda constitucional a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania possa, de forma imediata, e diante da hipótese concreta apreciar o requisito de razoabilidade, que é princípio inserido não apenas na Administração Pública, mas que norteia todos os órgãos de exercício de poder e, em especial, o Congresso Nacional no exercício de sua função atípica.

Meu voto propõe a *rejeição imediata da proposta*.

Sala das Comissões em 29 de março de 2007

Deputado Regis de Oliveira

