

COMISSÃO ESPECIAL DE REVISÃO CONSTITUCIONAL

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 157-A/03

Convoca Assembléia de Revisão
Constitucional e dá outras providências.

Autor: Deputado LUIZ CARLOS SANTOS e
outros

Relator: Deputado ROBERTO MAGALHÃES

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO JOÃO ALFREDO (PSOL/CE)

A Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, convoca Assembléia de Revisão Constitucional a ser instalada em 1º de fevereiro de 2007.

Em seu art. 2º, a Proposta define como quorum de aprovação das matérias submetidas à revisão, nos dois turnos de votação, a maioria absoluta dos membros da Assembléia de Revisão Constitucional. A Revisão deverá observar as vedações do § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

A duração do processo revisor será de doze meses.

A Proposta nº 157-A, de 2003, foi objeto de juízo de admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde foi aprovado, por unanimidade, o Substitutivo, da lavra do ilustre Deputado Michel



Temer.

O Substitutivo da CCJC inova, ao agregar ao quorum de maioria absoluta a necessidade do texto de revisão ser submetido a referendo que o confirme. Ele exclui também da revisão o título II e o capítulo II da atual Constituição, referentes aos direitos e garantias individuais e aos direitos sociais. Esse Substitutivo institui revisão constitucional decenal.

À Proposta de Emenda nº 157-A, de 2003, apensou-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 447, de 2005. Essa prevê a mesma data de instalação da assembléia revisora indicada na Proposta original. Estabelece, todavia, o prazo de duas sessões legislativas para a conclusão de seus trabalhos.

Em seu art. 2º, a Proposta dispõe que os constituintes revisores serão eleitos no primeiro domingo de outubro de 2006 para um mandato de dois anos, vedada a eleição para o pleito de 2010.

O número de constituintes será de um quarto do total de membros do Congresso Nacional e será repartido proporcionalmente pelos Estados, garantido o mínimo de um representante por Estado.

A Assembléia Nacional para a Revisão Constitucional promulgará uma única Emenda, aprovada em turno único de discussão e votação, pela maioria dos seus membros. A Proposta resguarda o art. 60, § 4º da Constituição da República.

O Deputado Roberto Magalhães, relator neste Colegiado, apresentou voto favorável à aprovação da Emenda nº 157-A, de 2003, na forma de Substitutivo e rejeitou a Proposta apenas, a PEC nº 447, de 2005. O Substitutivo do Deputado Roberto Magalhães traz algumas inovações em relação à peça aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ele altera a data do referendo, que passa do primeiro domingo de junho de 2007 para o primeiro domingo de abril de 2008. Veda, além da supressão de direitos sociais, suprimir os instrumentos de participação popular previstos nos incisos I e II do art. 14 e no § 2º do art. 61 da Carta Magna. Fixa também as matérias que serão objeto da Revisão, que seriam:

I - a organização dos poderes; II o sistema eleitoral e partidário; III- o sistema tributário nacional e as finanças públicas; IV- a



organização e as competências das unidades da federação; V- o sistema

financeiro nacional. Além disso, a Assembléia Revisora decidirá sobre a possibilidade de autorizar revisões periódicas com intervalos superiores a cinco anos.

VOTO

I

Ao meu ver, tanto a Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, quanto a Proposta apensa, como o Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e o Substitutivo do Relator Roberto Magalhães, neste Colegiado, devem ser rejeitados, pelos argumentos que mostrarei na seqüência.

Aliás, causa perplexidade que matéria tão repudiada no direito, a flexibilização das regras de revisão constitucional, tenha logrado aprovação unânime na douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, como se passou no fatídico dia 10 de agosto de 2005. Recorde-se que a unanimidade não se recomenda em uma Casa de leis, tanto mais a unanimidade contra a Constituição.

O fato de ser pela rejeição da matéria não me impediu de apresentar Emenda Substitutiva global com o intuito de evitar um mal maior, caso a Proposta viesse a prosperar neste Colegiado. Pela Emenda, a Assembléia Revisora somente seria instalada após autorização do povo brasileiro conferida mediante plebiscito; seria mantido o quorum vigente de 3/5; ficaria proibido qualquer retrocesso, sendo vedadas modificações que visem eliminar, diminuir ou restringir qualquer dos direitos e garantias assegurados pelo texto constitucional atual; por fim, as modificações somente entrariam em vigor após aprovadas em referendo. Reitero, todavia, que sou pela rejeição total da matéria.



II

Preliminarmente, devo tecer considerações a propósito do parecer advindo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, da lavra do ilustre Deputado Michel Temer. Seu voto foi flagrantemente irregimental, ao fugir do mero juízo de admissibilidade que lhe competia. Com efeito, agregaram-se, na CCJR, matérias novas à Proposta de Emenda à Constituição, procedimento incompatível com o exame de admissibilidade.

Demais, sendo a nossa Constituição rígida, as regras que dizem respeito à sua reforma devem ser interpretadas rigidamente. A Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, obteve seu apoio, com base na formulação que exibia. Não pode, portanto, a Comissão de Justiça e Constituição e de Cidadania emendá-la a ponto de oferecer outra Proposta à Comissão Especial. Noutras palavras, se para sanar os problemas de constitucionalidade da Proposta, era preciso agregar conteúdos que importassem modificações profundas na Proposta originária, então a Proposta deveria ser considerada inadmissível no nosso sistema. A Proposta que recebeu o apoio dos seus subscritores é que deveria chegar à Comissão Especial. Se, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, se considerou que ela não poderia chegar na sua formulação originária à Comissão Especial, então ela é inadmissível. Do contrário, o que seria absurdo, qualquer Proposta de Emenda à Constituição inadmissível se tornaria admissível, por meio de sua reformulação radical na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Acresce que, observando o histórico de decisões da CCJC, se descobrirá que ela recusa mesmo as menores modificações de forma, no momento do exame da admissibilidade da matéria. Esse fato tem o seu fundamento: o respeito à Proposta apoiada por um quorum concreto qualificadíssimo. O juízo de admissibilidade não é mérito. Eis o que se atropelou, inequivocamente, no parecer do Deputado Michel Temer. Esse agregou à Proposta o referendo, a revisão obrigatória a cada década. Enfim, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se substituiu a esta Comissão Especial, exorbitando, de maneira clara, de suas funções.

A Emenda Substitutiva à PEC nº 157-A, de 2003, apresentada pelo Deputado Michel Temer não é a Proposta originária, a qual



obteve o quorum de apoio de um terço dos membros da Câmara dos Deputados (art. 60, I, da Constituição Federal). Essa comezinha razão, o imperativo constitucional, torna manifesto porque, em sede de Comissão de Constituição e Justiça, não se deve emendar ou, se se preferir, emendar profundamente Proposta de Emenda à Constituição.

Juízo de admissibilidade, sem querer ser tautológico, é juízo de admissibilidade. Ou a matéria é admissível, ou ela é inadmissível. *Tertium non datur*. Não cabe, em sede de Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, produzir modificações substantivas em matéria de Proposta de Emenda à Constituição. Essa é competência indeclinável deste Colegiado, desta Comissão Especial.

III

Ainda a título de objeção preliminar, vale lembrar que as Propostas em exame criam um super-parlamentar, capaz de produzir alterações de vulto na Constituição, mediante o quorum fragilizado da maioria absoluta. Evidentemente, tal fato deveria ter influência sobre a escolha dos representantes do povo, caso prosperasse. Ora, como a Assembléia revisional deveria ser instalada em primeiro de fevereiro de 2007, estaríamos a menos de um ano da possibilidade dessa instalação. O art. 16 da Constituição Federal dispõe a propósito:

“Art. 16 A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

A eleição de novos constituintes, com poderes originários, teria impacto enorme no processo eleitoral. Desse modo, até por esse motivo, por estarmos a menos de um ano da instalação da Assembléia Revisional, as Propostas em exame devem ser arquivadas. Afinal, o que é a convocação de uma constituinte na vida de qualquer país, senão o acontecimento eleitoral da mais alta importância? Acolho aqui esse contributo ao debate, que nos foi trazido pelo eminente Deputado Alceu Collares, à página nove de seu douto voto em separado.



IV

A Proposta em análise encerra, de fato, uma ruptura com a ordem constitucional vigente. Ela avilta as regras de revisão constitucional, rebaixando o quorum constitucionalmente previsto. A Proposta nos oferece uma nova Assembléia Constituinte.

Ora, as constituições democráticas, os documentos realmente dignos desse nome, nascem de ampla intervenção da sociedade, que passa a exigir um novo ordenamento político. O ilustre Professor José Geraldo de Souza Júnior, em audiência pública nesta Comissão, chamou a atenção para o fato mais grave da reforma constitucional introduzida pela PEC 157-A, de 2003: a sua total ausência de legitimidade. **In casu**, o que se observa é mera manobra parlamentar, sem o legitimador conteúdo da intervenção do povo soberano. Inexiste, no caso, a emergência de um novo poder constituinte material, isto é, de um novo “ poder de autoconformação do Estado segundo certa idéia de direito”, que exigisse um novo poder constituinte formal, a assembléia constituinte. (Miranda, Jorge, Manual de Direito Constitucional, v, II- Introdução à Teoria da Constituição, Coimbra, Coimbra Editora Limitada, 2ª edição, 1983, pp. 62/63)

É verdade que a emenda remete a referendo o que a Assembléia Revisora vier a estatuir, fórmula que o relator na Comissão de Constituição e Justiça encontrou para, ao seu ver, contornar a flagrante inconstitucionalidade do aviltamento do quorum:

“Reconheço - diz ele - que as modificações são de razoável monta. Mas o núcleo conceitual da cláusula pétrea implícita, referente à modificação constitucional, continuará intacto. Isto porque adiciona-se ao processo de modificação, ora facilitado, enorme dificuldade: a submissão do projeto de Emenda Constitucional a referendo popular, mantendo-se, assim, a idéia de um processo diferenciado para a formação da emenda.”

“Confesso que - continua o Deputado Michel Temer - não fosse a possibilidade de o povo, diretamente, como titular e, agora, exercente do poder Constituinte originário, manifestar-se por meio de referendo, jamais ousaria apoiar a tese de revisão tal como posta no projeto ora em exame.”

Esse excerto do parecer à Comissão de Constituição de



Constituição e Justiça e de Cidadania parece-me importante, pois ele reconhece a inadmissibilidade da matéria, ainda que pense contorná-la com o recurso ao referendo. Essa alteração de mérito é profunda e o exame na CCJC não a autorizava, como já sublinhei. Demais, ela não convalida o equívoco.

Não se pode convalidar o referendo no caso em tela. Por quê? Porque a emenda nº 157-A, de 2003, alterada pelos Substitutos do Deputado Michel Temer e do Deputado Roberto Magalhães, remete a referendo o produto da revisão constitucional, como forma de compensar o rebaixamento do quorum revisor. Enfim, confessa-se que o aviltamento do quorum é gravíssimo e se busca legitimar o seu produto com o recurso à intervenção do povo soberano. Em nenhum momento, porém, se questionou a legimitidade da própria emenda nº 157- A, de 2003, e sequer se cogitou de submetê-la ao escrutínio da vontade popular antes da atuação do congresso revisor, o que, convenhamos, seria muito mais lógico, se o objetivo fosse, de fato, ouvir o titular do poder constituinte, o povo. Poder-se-ia mesmo recorrer a plebiscito para discutir a matéria. Verdade que, para não padecer absolutamente de ilegitimidade, a Proposta já deveria trazer, **ab ovo**, a previsão da consulta plebiscitária.

Ante tal situação, compreende-se por que os ilustres constitucionalistas pátrios Paulo Bonavides e José Afonso da Silva, que são conhecidos por sua precisão conceitual, tenham rejeitado com firmeza a matéria da PEC nº 157, de 2003. O primeiro qualificou a revisão constitucional em exame de golpismo (Folha de São Paulo, 15/08/2005); o segundo viu na idéia da assembléia revisora um “poder de desconstituição e não de constituição” (Folha de São Paulo, 13/08/2005).

V

A edição de leis e as mudanças no texto constitucional devem respeitar o processo legislativo instituído pelo Poder Constituinte Originário, sob pena de infração à essência do Estado de Direito. O art. 60º da Lei Maior estabelece que uma emenda constitucional somente por ser aceita mediante proposta de, ao menos, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República ou de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação. Ademais,



exige que a proposta seja 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. A Constituição veda qualquer proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais. São as chamadas cláusulas pétreas.

O artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) previu a realização de uma revisão constitucional após cinco anos da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. Esse dispositivo foi devidamente atendido com a Revisão Constitucional concluída em 1994, da qual resultaram seis emendas.

Superada a previsão do art. 3º do ADCT, o único caminho para as alterações constitucionais é o da emenda (CF, art. 60). Propostas em qualquer outro sentido têm natureza de ruptura com a atual ordem constitucional.

É pacífico entre os grandes constitucionalistas brasileiros a existência de limitações materiais implícitas ao poder de reforma constitucional. Em seu clássico *Direito constitucional positivo* José Afonso da Silva, citando Nelson de Sousa Sampaio, leciona que existem algumas categorias de normas constitucionais que, por razões lógicas, estão fora do alcance do legislador constituinte reformador. Se pudessem ser mudadas pelo poder de emenda ordinário, de nada adiantaria estabelecer vedações circunstanciais ou materiais a esse poder. Entre as normas protegidas de modificações estariam "as concernentes ao titular do poder constituinte" e "as relativas ao processo da própria emenda".

Isso significa que não se pode modificar as normas que disciplinam o titular e o processo de emenda constitucional. A consequência não poderia ser outra: uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que vise "facilitar" o processo de modificação da Constituição é ilegítima, vez que olvida as limitações materiais implícitas. Qualquer PEC com esse caráter representa uma ruptura com a atual ordem constitucional, um golpe contra o Estado Democrático de Direito fundado pela atual Constituição.



É exatamente isso que acontece com a PEC 157-A. O objetivo da proposta, de acordo com o autor, seria "corrigir rumos, adequar instituições, eliminar artificialidades e pormenores, revitalizando o primado do Estado de Direito e a governabilidade do país".

Na verdade, a Constituição de 1988 representa a síntese da correlação das forças sociais no processo de redemocratização do país. Foi produzida em meio grande participação popular. Em que pese o detalhismo, constitui-se em importante instrumento de garantia dos direitos humanos da classe trabalhadora.

O Estado Democrático de Direito desenhado pela Constituição ainda não está consolidado. Basta ver que os direitos humanos não é assegurado ao conjunto do povo brasileiro, a função social da propriedade é desrespeitada, o meio ambiente não é protegido, a saúde e a educação não foi universalizada. A Constituição precisa, portanto, ser respeitada, cumprida, efetivada.

Os defensores do neoliberalismo afirmam que a Constituição dificulta a governabilidade. Essa ideologia ataca o Estado e seus instrumentos de regulação, entre os quais a Constituição, com vistas a legitimar as leis de mercado. Busca o primado do privado sobre o público. Como a Constituição assegura o primado do público sobre o privado, a revisão constitucional representa o caminho mais curto para garantir a hegemonia neoliberal. Revisar a constituição, portanto, é uma exigência do neoliberalismo.

A Constituição foi feita para durar. Nos casos em que sua alteração se faz necessária, o próprio texto constitucional estabelece o mecanismo da emenda para que tais alterações ocorram (CF, art. 62). Compreendemos que PEC 157-A desrespeita as limitações implícitas previstas na Constituição Federal de 1988, razão pela qual é manifestamente inconstitucional. Por isso, somos contrários à proposta.



VI – CONCLUSÃO DO VOTO

À vista do exposto, voto pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 157-A, de 2003, com as Emendas Substitutivas a ela apresentadas, bem como a PEC nº 447, de 2005, por inconstitucionalidade palmar e por trazerem inequívoco prejuízo à consolidação das instituições republicanas no país.

Sala da Comissão, em de de 2006.

JOÃO ALFREDO
Deputado Federal PSOL/CE

