

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **RECURSO nº 290, de 2018.**

(Apensado Recurso nº 291, de 2018)

Recorre, com base no art. 95, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, da decisão do Presidente na Questão de Ordem nº 395/2018.

**Autor: Dep. Miro Teixeira - REDE/RJ**

**Relator: Dep. Leonardo Picciani (PMDB-RJ)**

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO SUBTENENTE GONZAGA**

#### **I - RELATÓRIO**

Os autores dos Recursos – Principal e o Apensado - se insurgem contra a decisão proferida pelo Presidente da CD em sede da Questão de Ordem nº 395/2018, que “requer a sustação de todas as Propostas de Emenda à Constituição – PEC em tramitação na Câmara dos Deputados durante a vigência da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro”, apresentada pelo Deputado Rubens Pereira Júnior, na sessão deliberativa extraordinária do dia 19 de fevereiro de 2018.

Registra-se que os argumentos despendidos pelo autor da Questão de Ordem para fundamentá-la foram rebatidos, de pronto, na mesma sessão, pelo Deputado Miro Teixeira, que sustentou não existir vedação constitucional quanto à tramitação de PEC durante intervenção federal, mas tão somente proibição quanto à promulgação de Emenda à Constituição nesse período.

Diante deste cenário, o Presidente acolheu a Questão de Ordem, mas adiantou aos Deputados a sua concordância, pelo menos, em parte, com a tese esposada pelo decano desta Casa Legislativa, Deputado Miro Teixeira<sup>1</sup>.

Em 13 de março subsequente, a Presidência da Câmara dos Deputados respondeu a referida Questão de Ordem, concluindo, baseado na doutrina, o entendimento de que, na Câmara dos Deputados, durante a vigência da intervenção federal, as Propostas de Emenda à Constituição não podem ser submetidas à discussão e votação em Plenário, podendo, porém, tramitar até a conclusão da análise da matéria pela Comissão Especial competente.

Em 18 de março foi designado como Relator do Recurso a ser apreciado pela CCJC o nobre Dep. Leonardo Picciani (PMDB-RJ), sendo que, no dia 8 de maio p.p., foi deferido o Requerimento nº 8.559/201, que solicitou a apensação do Recurso nº 291/2018, de autoria da ilustre Deputada Maria do Rosário ao Recurso nº 290/2018, nos termos dos arts. 142, caput, e 143, II, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É de bom alvitre registrar que, apesar de ambos os recursos discordarem da decisão do Presidente da CD proferida na Questão de Ordem nº 395, de 2018, são diametralmente opostos em seu desiderato.

O primeiro entende que a decisão ficou aquém do que a Constituição permite e, o segundo, que foi além.

Por último, cabe registrar que o Relator apresentou seu Parecer à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no dia 16/05/18, concluindo pelo não acolhimento do Recurso nº 290, negando-lhe o provimento e acolhendo o Recurso de nº 291, apensado, para efeito de reformar a decisão do ilustre Presidente da Casa, na Questão de Ordem nº 395, todos de 2018, para efeito de impedir a tramitação, em todas as fases do processo legislativo.

É o Relatório.

---

<sup>1</sup> Exerce o 11º mandato de deputado federal. <http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/POLITICA/512314-DECANO-DA-CAMARA,-MIRO-TEIXEIRA-REGISTRA-CANDIDATURA.html>

## II – VOTO EM SEPARADO

Consoante a alínea “c” do inciso IV do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados são de competência desta Comissão assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento.

Assim, em atenção a este comando regimental, o Deputado Leonardo Picciani, apresentou o seu parecer a respeito dos Recursos nºs 290 e 291, ambos de 2018, na sessão desta Comissão no dia 16 de maio do corrente exercício para descortino deste Egrégio Colegiado.

Como um dos seus membros e para enriquecer o debate, tomo a liberdade de trazer alguns argumentos que se contrapõem aos dispendidos nestes Recursos, o primeiro, da lavra do nobre deputado Miro Teixeira e, o segundo de autoria da aguerrida deputada Maria do Rosário, acolhido pelo Relator.

Porém, antes de adentrarmos no mérito da questão, peço vênua, para registrar que o Supremo Tribunal Federal na sua função de guardião da Constituição (art. 102 da CF<sup>2</sup>), no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, é que tem o “monopólio da última palavra” sobre a interpretação e o alcance dos comandos consubstanciados na Constituição Federal<sup>3</sup>, e, no caso, após pesquisa na sua página oficial, verifica-se que não

---

<sup>2</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe (...)

<sup>3</sup> **A força normativa da Constituição da República e o monopólio da última palavra, pelo STF, em matéria de interpretação constitucional.** *O exercício da jurisdição constitucional – que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição – põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do STF, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder. No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que “A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la”. Doutrina. Precedentes. A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo STF – a quem se atribuiu a função eminente de “guarda da Constituição” (CF, art. 102, caput) – assume papel de essencial importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso país confere, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.*

há registro de decisões que envolvam questões relacionadas ao § 1º do art. 60 da nossa Lei Maior<sup>4</sup>, objeto da Questão de Ordem nº 395/2018, que “requer a sustação de todas as Propostas de Emenda à Constituição – PEC em tramitação na Câmara dos Deputados durante a vigência da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro”

Todavia, não há impeditivo, pelo contrário, é de fundamental importância, já que a Suprema Corte ainda não o fez, que os operadores do direito, os doutrinadores e a sociedade civil organizada discutam e interpretem a *mens legis* do Constituinte originário, além, por óbvio, os parlamentares, já que estes têm o dever/poder de fazer, como integrantes do Poder Legislativo, as leis que a regulam e as emendas constitucionais necessárias ao seu aperfeiçoamento.

Em assim sendo, tomo a liberdade de asseverar que o constituinte originário, com a nítida intenção de proteger um rol de direitos deferidos ao cidadão brasileiro, cuidou para que a Constituição Federal não ficasse ao sabor de insurgências políticas. Para tanto exigiu condições para que a Lei Maior pudesse ser atualizada ou revisada. Por conta disso, ainda que diante de alterações a serem feitas em face de uma necessária evolução social, o Texto não pode ser alterado naquilo que o faz ser tão essencial ao povo brasileiro. Após um regime de exceção que perdurou por duas décadas, a questão era assegurar uma nova dinâmica na sociedade com o alargamento de uma legítima democracia política e social para, sobre ela, construir, aos poucos, a cidadania plena no Brasil, totalmente protegida por uma Constituição.

Frente aos fatos, surgem, porém, quanto a essa proteção constitucional, diversas indagações que foram respondidas pelo próprio STF<sup>5</sup> e pela doutrina quanto aos limites da reforma da Lei Fundamental com o objetivo de elucidar e desembaraçar os princípios que a regem. Paulo Bonavides, p. ex., a esse respeito, ensina, que “O poder de reforma constitucional exercitado pelo poder constituinte derivado é por sua natureza

---

[**ADI 3.345**, rel. min. Celso de Mello, j. 25-8-2005, P, DJE de 20-8-2010.] = **AI 733.387**, rel. min. Celso de Mello, j. 16-12-2008, 2ª T, DJE de 1º-2-2013 **Vide HC 91.361**, rel. min. Celso de Mello, j. 23-9-2008, 2ª T, DJE de 6-2-2009 **Vide RE 227.001 ED**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 18-9-2007, 2ª T, DJ de 5-10-2007

<sup>4</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20783>

<sup>5</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp>

jurídica mesma um poder limitado”, contendo assim limitações explícitas e implícitas. As limitações expressas são aquelas formalmente postas na Constituição para conferirem estabilidade a princípios regentes básicos do nosso sistema político e, como tais, podem ser, a) limitações procedimentais ou formais<sup>6</sup>; b) limitações circunstanciais<sup>7</sup>; e c) limitações materiais<sup>8</sup>. Interessa-nos, na espécie, as limitações circunstanciais, em especial, a limitação imposta pela intervenção federal.

Essa limitação está expressamente prevista pelo seguinte mandamento constitucional: A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal. Essa circunstância, que parece objetivar um comando que paralisa um Poder da República, por isso mesmo, exorta uma outra indagação objetiva: quais os limites dessa limitação? A decretação negociada da intervenção na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro a descaracteriza enquanto limitação à reforma constitucional? O Congresso Nacional em tais circunstâncias pode ser paralisado em suas atividades essenciais?

Analisando a intencionalidade da expressão “a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal” em face do sistema normativo-constitucional como um todo, teremos que anotar a proteção àquele processo de construção da cidadania plena no Brasil como o norte para a melhor exegese constitucional acerca do momento que vivenciamos na atualidade, e, nesse sentido, uma leitura apressada do Texto Constitucional

---

<sup>6</sup> Referem-se aos órgãos competentes e aos procedimentos a serem observados na alteração do texto constitucional. 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 Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (...) 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. (...) 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

<sup>7</sup> São limitações consubstanciadas em normas aplicáveis a situações excepcionais, de extrema gravidade, nas quais a livre manifestação do poder derivado reformador possa estar ameaçada. Art. 60, 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

<sup>8</sup> Impedem a alteração de determinados conteúdos consagrados no texto constitucional. São as denominadas cláusulas pétreas. 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.

para concluir-se pela paralisia total dos procedimentos relativos às PECs no Congresso Nacional é que poderia refletir arranhão ao regime normativo-constitucional brasileiro.

Sem adentar na discussão do significado mais profundo do Princípio da Separação dos Poderes para não levar o debate para o campo da suspeição política do ato praticado da intervenção, fazemos alusão a ele para, pelo menos, registrar a necessidade de um Parlamento ativo em sua nobre missão de representação política, em especial em momento de grave crise política por que passa o País. Nesse contexto, a intencionalidade contida na expressão “não poderá ser emendada” compreendida como proibição de atividade legislativa que efetivamente toque a proteção a que se destina a limitação combinada com a missão constitucional do Congresso Nacional, nos levará à perquirição sobre quais os limites, na espécie, essa Casa deve dar a essa expressão, a bem de sua própria importância enquanto Poder.

Tenho para mim que devemos mirar os dois extremos do silogismo requerido pela limitação: de um lado, poder-se-á dizer, não se pode fazer nada na Casa quando se tratar de uma PEC; e, de outro, pode-se fazer de tudo, menos sua promulgação.

A primeira leitura não pode ser aceita porque no nosso entender apequena, submete incondicionalmente e de forma acrítica o Parlamento ao Executivo, a quem cabe decretar a intervenção, mesmo com o aval *a posteriori* do Congresso Nacional; a segunda, também parece desarrazoada por parecer desconsiderar, ignorar ou mesmo afrontar, a intencionalidade do Constituinte originário. Como encontrar, então, o ponto de equilíbrio entre essas duas ponderações? Como encontrar o ponto mais adequado a uma exegese constitucional que reflita um acordo entre um Parlamento desafiado em sua missão constitucional de dar respostas legislativas à cidadania brasileira e, ao mesmo tempo, que se submeta, não ao Executivo, mas ao Povo brasileiro representado na Carta Maior?

Acredito que a resposta pode ser encontrada na intencionalidade “emendar” a Constituição no sentido que encontramos nas deliberações da Casa. É dizer, procedimentos não deliberativos não contém a carga da intencionalidade proibida pela norma, porque não possuem capacidade de

emendar. Nesse sentido, estaríamos anotando a não ocorrência de limitação procedimental ou formal à tramitação de PECs, o que estaria a liberar todos os procedimentos formais no âmbito do processo de tramitação de PECs na Câmara dos Deputados.

Estariam, nesse contexto, liberados para livremente serem praticados por parlamentares e pela Casa a propositura de PECs, a análise de sua admissibilidade, a constituição de Comissão Especial, o recebimento de emendas e as discussões das matérias por elas veiculadas.

Por este raciocínio lógico, na nossa compreensão, só a votação de mérito estaria proibida pela intencionalidade expressa na proibição de emenda ao Texto Constitucional, quando vigente o Estado de Sítio, porque só esta votação, procedimento de caráter deliberativo, no âmbito do processo legislativo em questão, teria a capacidade de efetivamente alterar comandos constitucionais. Demais atos procedimentais, incluída a análise de admissibilidade – porque a deliberação que aqui ocorre não adentra o mérito da alteração pretendida –, não tendo essa força intencional, ficariam, então, liberadas para serem praticados.

Como reforço a esta tese, de que a votação da admissibilidade pela CCJC/CD, não adentra formalmente no mérito das PEC's, nem ao menos determina qual ou quais dispositivos serão realmente levados ao Plenário para o descortino do conjunto dos deputados, foi à apresentação e a aprovação por esta Comissão, após ampla e calorosa discussão do Projeto de Resolução nº 17, de 1989, de autoria do ex-deputado Eduardo Cunha, que altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados com vistas a incluir na alínea “b”, do inciso IV, do art. 32 desta normativa, a análise do mérito das Propostas de Emenda à Constituição, em substituição às Comissões Especiais criadas e instituídas para a consecução deste fim específico.

Mesmo a conclusão e a votação de propostas por estas últimas – Comissões Especiais - que no meu entender, por encerrarem a discussão de mérito e definirem a redação do texto que será submetido ao Plenário, o poderia caracterizar uma tendência efetiva do que se quer alterar na Lei Maior, não se sustenta, diante da realidade dos dados disponibilizados pelo

SILEG<sup>9</sup> que o constituinte derivado estaria se aproveitando da “realidade de conturbação das instituições, ou do próprio Estado, para impor-se casuistamente (...) ou de forma contrária aos interesses maiores da sociedade brasileira”, conforme pontuou a deputada Maria do Rosário, no texto do seu Recurso, diante da análise, mesmo que superficial, do teor destas 97 propostas prontas para o Plenário.

Assim, diante desta realidade fática, que não pode ser desprezada pelo interprete da norma e dos argumentos jurídicos amadurecidos durante este processo de discussão, nos somamos a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, prolatada na Questão de Ordem 395, de 2018 que determina o exato momento em que as Propostas devem ficar “congeladas” não podendo ser pautadas para as votações de 1ª e 2º turno ao livre arbítrio do Presidente da Casa ou por acordos dos líderes, como é o costume desta Casa

Assim, em face de todo o exposto, apresento o presente Voto em Separado para descortino dos senhores membros deste Egrégio Colegiado, pedido o apoio para o seu acolhimento.

Sala das Comissões,

Deputado Subtenente Gonzaga

PDT/MG

---

<sup>9</sup> 97 PECs prontas para Pauta em Plenário

<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?emtramitacao=Sim&situacaoatual=Pronta+para+Pauta&noorgao=Plen%C3%A1rio&valueOrigem=-1&siglaorigem=&orgaorigem=&naementa=true&indexacao=true&inteiroteor=false&tipoproposicao=%5BPEC+++++++&Proposta+de+Emenda+%C3%A0+Constitui%C3%A7%C3%A3o%5D&partidoautor=&ufautor=&tramitacaoorgao=&partidorelator=&ufrelator=&comissaorelator=&data=15/05/2018&page=true>