

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

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 5 DE 2007**

Dá nova redação ao artigo 56 da  
Constituição Federal.

**Autor:** Deputado Flávio Dino

**Relator:** Deputado Geraldo Pudim

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA**

Trata-se de proposta de emenda constitucional proposta pelo ilustre deputado Flávio Dino, que objetiva alterar o parágrafo 1º do art. 56 da Constituição da República para disciplinar a hipótese de convocação dos suplentes de senador e deputado.

O digno deputado Geraldo Pudim apresentou relatório propugnando pela inadmissibilidade da proposta por hostilidade com o parágrafo 1º do art. 45, que estabelece a proporcionalidade da representação, assegurando que todas as unidades da federação tenha, no mínimo, oito representantes. Na seqüência, afirma que, dos Estados que possuem bancada mínima, na aplicação da proposta, haveria um desfalque na representação, o que conflita com o texto atual.

É o relatório.

VOTO

“Data vênia” do ilustre relator da presente proposta de emenda constitucional, o voto dado não pode prevalecer.



A proposta de alteração constitucional se faz, exatamente, para solucionar casos e hipóteses que, eventualmente, estejam em discrepância com os interesses da sociedade ou em conflito com seus interesses maiores.

Como justifica o ilustre deputado proponente, a emenda busca equacionar um problema de críticas que sofreu o Congresso por força de convocação de suplentes, por escasso período de tempo. Daí a proposta de que a convocação somente ocorrer quando o afastamento do titular ocorrer por mais de cento e vinte (120) dias. No caso de investidura em cargos previstos no inciso I da atual redação do texto, apenas ocorreria a convocação quando “faltarem mais de cento e vinte dias para o término da legislatura”.

Assim, a suplência apenas seria preenchida nos casos de afastamento definitivo (vaga) ou temporário (investidura em cargos permitidos e licença superior a cento e vinte dias).

O argumento do ilustre relator parte da lógica de que a não convocação, nos casos de afastamento nas hipóteses referidas, agrediria o princípio da proporcionalidade da representação.

O argumento é falaz. Não se pode dizer que, na hipótese de afastamento do deputado por menos de cento e vinte dias, como prevê o inciso II do art. 56 da Constituição da República e, pois, não havendo convocação de suplente, que o Estado-membro fica sub-representado. Afirmar-se que isso quebra o princípio da proporcionalidade da representação é incompatível com a própria norma constitucional vigente.

Como assinala José Afonso da Silva, a regra prevista no parágrafo 1º do art. 45 “é fonte de graves distorções do sistema de representação proporcional nele mesmo previsto para a eleição de Deputados Federais, porque, com a fixação de um mínimo de oito Deputados e o máximo de setenta, não se encontrará meio de fazer uma proporção que atenda o *princípio do voto com valor igual para todos*, consubstanciado no art. 14, que é aplicação particular do princípio democrático da igualdade de todos perante a lei” (“Curso de direito constitucional positivo”, 15ª ed., Malheiros, 1998, pág. 509). Na seqüência, efetua cálculo matemático e afirma que “isso não é proporção, mas brutal desproporção. Menciona a lição de Miguel Reale que afirma: tal fato constitui verdadeiro atentado ao princípio da representação proporcional. A Câmara dos Deputados deve ser o espelho fiel das forças demográficas de um povo; nada justifica que, a



pretexto de existirem grandes e pequenos Estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação” (“Parlamentarismo Brasileiro”, pág. 31). De se mencionar ainda a lição de Sampaio Dória, afirmando que a representação é do povo e não do Estado (“Direito Constitucional: comentários à Constituição de 1946”, vol. 2, pág. 258).

Vê-se, pois, que a constituição federal é um sistema completo de normas. É um todo unitário que guarda compatibilidade entre suas normas. No exato dizer de Norberto Bobbio, sistema é “una totalità ordinata, cioè un insieme di enti, tra i quali esiste um certo ordine” (“Teoria dell’Ordinamento Giuridico”, G. Giappichelli, ed., Torino, pág. 69), Para se falar em ordem, afirma o mestre, é essencial que exista coerência entre todos seus elementos. Daí porque não admite antinomias, isto é, normas que se possam contrapor. Em caso de meras regras, prevalecem os critérios para a solução das antinomias, quais sejam, o hierárquico, o da especialidade e o cronológico. O último atende pela parêmia *lex posterior derogati priori*. O segundo, submete-se a outra frase latina, isto é, *lex specialis derogat generali*. O primeiro sujeita-se à força com que a norma ingressa no ordenamento jurídico.

Como se disse, tais critérios solucionam as antinomias entre as regras.

No caso da Constituição, pode ocorrer o que se rotula de antinomia de princípio. Positivamente, dois princípios podem confrontar, no texto da constituição e à luz de caso concreto. Alexi faz menção ao caso Lüth, que versou sobre um pleito entre o diretor de cinema e o presidente da imprensa de Hamburgo. A afirmação que fazia era manifestamente anti-semita contra Harlan. Lüth pedia a todos que boicotassem o filme, que teria tal conteúdo. O conflito que se estabeleceu foi entre o princípio da liberdade de expressão e os bons costumes, defendidos por Lüth.

Em tais hipóteses, o que se deve ponderar, como faz Alexi (“Três escritos sobre los derechos fundamentales y la teoria de los principios”, ed. Univ. Externado de Colômbia, 2003, págs. 72 e seguintes), é o grau da valoração. É o que se diz sobre a otimização dos princípios. No confronto, não se podendo falar em antinomia, deve prevalecer aquele de maior densidade, de maior otimização à luz do caso concreto.



Aplicando-se a lição dos mestres, tem-se que a Constituição é um sistema coerente de normas que se harmonizam entre si. Eventuais divergências devem ser solucionadas com a prevalência da importância do valor consubstanciado pela norma.

No caso em tela, a alteração constitucional proposta não significará qualquer redução da representação política do Estado, nem da população, que, como se vê, atrita com o art. 14 da Constituição da República. Por ser um todo coerente é que não admite antinomias. Não se pode dizer que seja um todo completo, mas que é completável pelos critérios de preenchimento ou colmatação das lacunas.

De seu turno, quando do afastamento do parlamentar por menos de cento e vinte dias, não há a convocação do suplente, não se podendo falar em quebra da proporcionalidade da representação. Exatamente porque a representação é nominal e não real, na proporcionalidade da população.

A inserção possível da norma *ferenda* não agride, em nada qualquer princípio constitucional. Não há quebra de princípio. Ao contrário, busca disciplinar o conflito, trazendo seriedade para a convocação do suplente.

A futura norma, se aprovada a alteração, inserir-se-á no texto constitucional com absoluta compatibilidade com o todo do sistema.

Não havendo agressão a cláusula pétrea, nem ferindo qualquer dispositivo que não possa ser alterado, a proposta deve prosseguir e superar a fase inicial de admissibilidade, uma vez que diz respeito à estrutura de poder, como tenho defendido nesta Comissão de Constituição, de Justiça e de Cidadania.

Meu voto, pois, dissente do proferido pelo ilustre relator, propondo a admissibilidade da proposta.

Sala da Comissão 07 de agosto de 2007.

**Deputado Regis de Oliveira**

