

Controle Judicial do Processo de Emenda Constitucional na vigência de Estado de Defesa, Estado de Sítio e Intervenção Federal

SINDIPROESP
SINDICATO DOS PROCURADORES DO ESTADO, DAS AUTARQUIAS,
DAS FUNDAÇÕES E DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Há mais de um século, A. Esmein recomendava: “Toda Constituição escrita e rígida, a menos que seja profundamente ilógica e soberanamente imprudente, deve organizar procedimento pelo qual poderá ser revisada e modificada”¹. De fato, se na lei fundamental estão depositadas as *decisões políticas conformadoras da sociedade*, é de rigor, sob pena de quebrantamento das instituições forjadas a partir de tais postulados, a previsão de processos destinados a adequar a ordem constitucional à realidade. O constituinte, por meio de sua obra, não se faz um déspota, ao perpetuar o que foi posto, ao eternizar o imperdável – as relações humanas. Nenhuma Constituição pode ser considerada perfeita e acabada, pretender-se perene, permanecer imutável, contrapor-se às incessantes transformações sociais. A conservação de um dado regime – ensina a sabedoria política – depende da capacidade de adaptação do texto constitucional às condições políticas, econômicas, sociais e culturais da época.

Preocupado com a necessidade de preservação da autoridade da Constituição, o poder constituinte brasileiro de 1987-1988 previu dois processos extraordinários, plenos de formalidades, para alteração da ordem fundamental, visando a atualizá-la e a impedir a sua ruptura.

Emenda e revisão, espécies do gênero reforma constitucional, são as manifestações do *poder reformador*, que se situa entre o poder constituinte e o poder legislativo ordinário. A primeira está disposta nos arts. 59, I, e 60; a segunda, no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispositivo cuja eficácia exauriu-se com a promulgação das Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6, de 1994.

Interessa, aqui, tão somente o instituto da *emenda constitucional*.

Nos incisos I a III e nos §§ 2º, 3º e 5º do art. 60 da Constituição, estão dispostos os *limites formais* ao poder reformador, isto é, as normas destinadas a regular o processamento da emenda, da iniciativa da proposta até a promulgação. Os incisos I a IV do § 4º, também do art. 60, versam sobre os *limites materiais* ao poder reformador, ou seja, as cláusulas pétreas.

Por fim, o § 1º do art. 60 trata dos *limites circunstanciais*: proíbe emendas à Constituição na vigência de estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal, a revelar o cuidado

constituinte com a prudência, com o aqodamento de alterações constitucionais irrefletidas e com a dissuasão de proposições, discussões e deliberações que tais, embaladas por ânimos parlamentares e populares exaltados ou conflagrados em razão da anormalidade política conjuntural.

A questão que se propõe aqui é saber se, durante a vigência dessas circunstâncias, qual a *intervenção federal* decretada a fim de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no *Estado do Rio de Janeiro* (cf. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018), podem ser *regularmente processadas* propostas de emenda à Constituição (PECs) ou há óbice jurídico à iniciativa, análise de admissibilidade, apresentação de emendas, discussão, votação e promulgação de PECs.

Em decisão recente, prolatada no Mandado de Segurança nº 35.535, impetrado contra decisão do Presidente da Câmara dos Deputados – segundo a qual, “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” –, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), asseverou que “o dispositivo contém clara vedação à *aprovação de emenda* na vigência de intervenção federal, mas não proíbe expressamente a *tramitação de PEC* no mesmo período”². Consequentemente, por imperativo lógico decorrente da interpretação de um mesmo dispositivo (art. 60, § 1º), ainda que, por exemplo, a ordem pública ou a paz social sejam atingidas por *calamidades de grandes proporções na natureza* (uma das circunstâncias ensejadoras da decretação de estado de defesa) ou haja *comoção grave de repercussão nacional* (um dos fatores autorizadores da decretação de estado de sítio), a Câmara dos Deputados e o Senado Federal podem, *livremente*, apreciar e discutir PECs, sendo-lhes defeso, apenas, sobre elas deliberar.

Por certo, a mera *ideação parlamentar*, que os congressistas podem exercer a qualquer tempo, lastreada na intangível *liberdade de expressão parlamentar*³, não tem o condão de arrostar os limites estabelecidos pela Constitui-

ção. Todavia, na medida em que ela se verte em *proposição* e encontra *seguimento*, mediante despacho do Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise de admissibilidade, inicia-se o *processo legislativo*, que segue *fases* e pauta-se por *princípios*, dentre os quais o *democrático da participação* e da *livre discussão*.

Paloma Bigliano Campos⁴ adverte, a propósito, que o *debate* cumpre um papel nuclear. Por meio dele – explica –, expõem-se e definem-se as distintas opções sustentadas no seio parlamentar, com a finalidade de *amadurecer* a decisão final. O princípio essencial que conduz o desenvolvimento dos debates é a *livre discussão*; sem ele, não há possibilidade de *voces* dentro do espectro social. E para que possa produzir-se uma livre discussão – conclui –, é necessário que se reconheça aos diversos grupos parlamentares o direito de fazer parte dela e expressar as suas opiniões *sem limitações ilegítimas*.

No mesmo sentido, Christian Starck⁵, para quem a lei, em sentido lato, é resultado de um *procedimento democrático* regulado constitucionalmente e distingue-se da lei como ordem do soberano pelas notas da argumentação, da publicidade, da razão, do compromisso e da *proteção frente ao império incontestável da maioria*. Para ele, o procedimento há de garantir informações sobre as situações reais que serão reguladas pela lei, além de argumentos e considerações sobre se a lei realmente atende o bem comum.

As circunstâncias previstas pelo art. 60, § 1º, constituem *situações de crise* que *turbam* as instituições políticas, *afetam* a normalidade dos trabalhos legislativos e *inabilitam* os parlamentares a processar, discutir e aprovar, *serena, refletida e racionalmente*, eventuais PECs, seja em comissões, seja nos plenários das Casas Legislativas. Qualquer delas compromete a *tranquilidade* e a *prudência* que devem presidir *todas* as fases do processo reformador – e não somente a de deliberação plenária final.

O Congresso Nacional compõe-se de 584 membros (513 deputados e 81 senadores), que devem estar *aptos* a debater e a deliberar *em igualdade de condições*.

A intervenção federal no Rio de Janeiro impacta mais de **16,7 milhões de pessoas** (8,04% da população brasileira) e, no plano da representação política, 46 deputados federais e 3 senadores (8,39% dos congressistas), *minoria parlamentar* cujas atenções voltam-se ao *restabelecimento da ordem pública fluminense até 31 de dezembro de 2018*⁶.

Havendo expressa proibição de emendar a Constituição em *circunstâncias extravagantes*, que conspiram contra a *estabilidade política*, o *equilíbrio institucional* e a *concepção de atos legislativos livres de turbulências e pressões*, cabe ao STF controlar o *iter* formativo de emendas constitucionais, a fim de *obstar o processamento* de PECs em *quaisquer* de suas fases (iniciativa, exame de admissibilidade, discussão e deliberação). O processamento de PECs no curso de situações de crise até o momento anterior às deliberações plenárias finais investe contra a *prudência constitucional* e recusa importância jurídica-política às fases legislativas precedentes, nas quais são praticados atos parlamentares *densos de significação* (como exame de admissibilidade da proposição, realização de audiências públicas e seminários, apresentação de emendas, proferimento, discussão e votação do parecer do relator no âmbito de comissão especial), que *repercutem* na decisão colegiada última do processo legislativo.

6. Vide, por exemplo, as atividades da *Comissão Externa da Câmara dos Deputados*, destinada a acompanhar o planejamento, a execução e os desdobramentos da intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/intervencao-na-seguranca-publica-do-rio-de-janeiro>), e do *Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro*, fórum da Câmara dos Deputados de coleta e análise de dados e da realização colaborativa de estudos, avaliações e pesquisas, bem como de promoção da transparência dos resultados e da participação e controle social das ações referentes à intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro (<http://olerj.camara.leg.br/>).

1. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 6ª edição. Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1914, p. 1067.

2. Cf. <https://www.conjur.com.br/dl/emendas-constitucionais-podem-tramitar.pdf>. Sem grifos no original.

3. Cf. arts. 5º, IV, e 53, *caput*, da Constituição da República.

4. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 82 e 83.

5. *El concepto de ley en la Constitución alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979, p. 239 e 240.

Derly Barreto e Silva Filho

Procurador do Estado de São Paulo. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP. Presidente do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo – SINDIPROESP (biênios 2015-2016 e 2017-2018). Membro das Comissões de Advocacia Pública, de Direito Constitucional e de Direitos e Prerrogativas da OAB-SP (triênio 2016-2018). Autor do livro intitulado “Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário” (Malheiros, 2003). Ex-Conselheiro Eleito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (biênio 2013-2014).

