

PARECER N° , DE 2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Emendas de Plenário ofertadas a Proposta de Emenda à Constituição nº 55-A, de 2001, que *altera a redação do art. 29-A e acrescenta art. 29-B à Constituição Federal para dispor sobre o limite de despesas e a composição das Câmaras de Vereadores e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

I – RELATÓRIO

Retorna ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 55-A (PEC nº 55-A), que tem por objetivo alterar o art. 29-A da Constituição Federal (CF/88) e acrescentar o art. 29-B no Texto Constitucional, disciplinando o número de Vereadores por habitantes.

Ademais, a PEC nº 55-A estabelece em seu art. 3º que para os fins do art. 29-B, então criado, a população de cada Município será a constante da estimativa mais atualizada do órgão oficial de estatística.

O art. 4º da PEC em apreço determina que o Tribunal Superior Eleitoral adotará as medidas necessárias à aplicação da Proposta para às eleições de 2004; enquanto que, por seu turno, os arts. 5º e 6º tratam, respectivamente, da cláusula revogatória e de vigência.

À PEC nº 55-A foram oferecidas duas emendas, cuja primeira signatária é a ilustre senadora Heloísa Helena. A Emenda nº 01 de Plenário está assim justificada: “O art. 5º da PEC nº 55-A, de 2001, revoga o inciso IV do art. 29 da Constituição Federal. Este procedimento, no entanto, não consta do texto da ementa da referida PEC em apreço no Senado Federal. Diante desta ausência, propomos a necessária alteração da referida ementa, adaptando o texto da PEC em apreço”.

A Emenda nº 02 de Plenário tem a seguinte justificativa: “o calendário eleitoral é aprovado por Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, TSE. Logo, há necessidade de nova resolução a fim de cumprir o que prescreve o novo texto constitucional. Assim, a palavra **reformulação** é mais apropriada do que o vocábulo **adaptação** utilizado no texto da referida PEC” (negritos originais).

É o que havia de importante a relatar.

II – ANÁLISE

A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e já tramitou em 1º turno. Por conseguinte, dispõe o art. 363 do Regimento Interno do Senado Federal que quando da discussão em segundo turno, poderão ser oferecidas emendas “que não envolvam o mérito”. Vejamos, então, a análise de cada emenda ofertada:

EMENDA N° 01, DE PLENÁRIO.

Esclareço que a mudança almejada pela Emenda nº 01 de Plenário, no sentido de inserir na ementa da PEC a expressão “*e revoga o inciso IV do art. 29 da Constituição Federal*”, a rigor, não é uma emenda que envolva o mérito, daí que, em um primeiro momento, poder-se-ia acatá-la por não encontrar obstáculo na regra regimental que veda emendas de mérito durante o segundo turno de discussão das PEC’s.

Valioso dizer que emendas de redação, justamente por não envolver mérito e somente clarear o alcance da norma jurídica que se quer estabelecer, não necessitam retornar a Casa de origem, no caso, a Câmara dos Deputados.

Todavia, a questão posta pela Emenda nº 01 de Plenário não trilha por tais aspectos. Ao contrário, o que parece ser um elemento simples e sem maiores questionamentos, pois se reconhece que tal emenda busca um aperfeiçoamento de redação da PEC, a bem da verdade, ela poderia afrontar a boa técnica legislativa, caso seja aprovada.

Ora, a Lei Complementar nº 98, de 1998, que regulamenta o art. 59 da Constituição Federal, disciplinando sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, deixa bem claro no seu art. 3º, inciso I, que “a lei será estruturada em três partes básicas, sendo que a parte preliminar compreende a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas”. E o art. 5º, por sua vez, expressamente acentua que “a ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, **de modo conciso e sob forma de título**, o objeto da lei” (destacamos do original).

Portanto, a ementa é um mero resumo para identificar o objeto da legislação ao qual ela se refere, isto é, a ementa deve apenas explicitar o objeto central da legislação, daí ser inconveniente fazer alusão no bojo da ementa de uma PEC aos dispositivos que serão revogados, salvo evidentemente, se o objeto central da Proposta for somente a revogação de dispositivos.

A razão disso se funda no fato de que toda e qualquer legislação tem outros objetos que não centrais, embora importantes para manutenção da coerência legislativa, motivo pelo qual é comum se inserir a expressão “dá outras providências” no final das ementas.

Portanto, não merece acolhida a Emenda de Plenário nº 01.

EMENDA N° 02, DE PLENÁRIO

Como salientado anteriormente, a Emenda nº 02, de Plenário, busca alterar o art. 4º da PEC em apreço, de modo a determinar que ao invés do Calendário Eleitoral, emanado por Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), seja reformulado, ao invés, do que como a redação atual prevê, a sua adaptação.

Entendemos que a substituição da palavra “adaptação” por “reformulação” poderia sofrer questionamento acerca de sua constitucionalidade, visto que se estaria de modo impositivo se determinando ao TSE fazer algo que já é próprio da sua atribuição estatal, tanto que a própria justificativa da Emenda deixa claro esse objetivo, pois consigna que haverá “a necessidade de nova Resolução a fim de cumprir o que prescreve o novo texto constitucional”. Por conseguinte, surgiria uma invasão de

competência, violentando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF/88).

Importante perceber que quando o art. 4º da PEC diz que “o TSE adotará as medidas necessárias à aplicação desta Emenda Constitucional às eleições de 2004, inclusive quanto à adaptação do calendário eleitoral”, a bem da verdade, através de uma linguagem simples e coloquial (como requer toda e qualquer Constituição), se está determinando ao TSE fazer uma atividade típica e inerente ao Poder Judiciário, qual seja, deste Poder utilizar-se dos mecanismos de interpretação, aplicação e integração do Direito, ao qual, comumente designamos de hermenêutica jurídica.

Ora, embora a expressão hermenêutica jurídica seja utilizada de modo diferente por diversos juristas, Carlos Maximiliano, o principal jurista a tratar da matéria e referência a todos que debatem o tema, acentua que “o estudo da sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito” (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Rio, Freitas Bastos, 1975, p.13).

Portanto, ao invés de se determinar que o TSE irá “reformular” o calendário eleitoral, ao qual pouca margem para hermenêutica o vocábulo permitiria; o uso da expressão “adaptar” amplia e favorece a atividade administrativa e jurisdicional do TSE, pois dota o Tribunal Eleitoral de opção de escolha dos mecanismos de atuação do Direito.

É bom lembrar que o papel do TSE em um processo eleitoral não é somente de caráter jurisdicional, mas de cunho administrativo. Há uma diferença dentro da estrutura do Poder Judiciário no que toca os pleitos eleitorais, pois em tais situações o Tribunal afasta-se de sua função precípua e adquire o dever de administrar as eleições.

Assim, para o bom desempenho das eleições, garantidora do princípio maior da sociedade brasileira, que é a própria democracia, é muito importante permitir uma margem de liberdade ao TSE, a fim de que este, diante dos fatos e situações que irão constatar, tenha a opção de adaptar (e como adaptar) o calendário eleitoral, sem eventuais amarras de ter de reformular esse calendário.

Portanto, não merece acolhida a Emenda nº 02, de Plenário.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, manifestamo-nos pela rejeição integral das emendas nºs 01 e 02, ambas de Plenário, mantendo incólume a Proposta de Emenda à Constituição nº 55-A como originária da Câmara dos Deputados.

Sala da Comissão, 29 de junho de 2004

, Presidente

, Relator