

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA,
sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 120,
de 2011, primeiro signatário o Senador Marcelo
Crivella, que *dispõe sobre a convocação de
convenções nacionais para tratar de assunto de
relevante interesse nacional.*

RELATOR: Senador ANÍBAL DINIZ

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 120, de 2011, que tem como primeiro signatário o Senador Marcelo Crivella, pelo seu art. 1º pretende acrescentar art. 84-A à Constituição Federal, para estabelecer que o Presidente da República poderá convocar a realização de convenção nacional, com o objetivo de discutir e propor solução para questão de relevante interesse nacional (*caput*).

Ademais, tal convenção nacional poderá propor iniciativas legislativas nos termos dos arts. 60 e 61 (propostas de emendas à Constituição e projetos de lei) da Lei Maior, ações programáticas e sistêmicas; sendo-lhe vedada tratar de matéria diversa àquela para a qual foi convocada (§ 1º).

Outrossim, a convenção nacional em tela poderá ser composta por delegados representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, das regiões, dos partidos políticos, da sociedade organizada, de grupos empresariais, industriais, do setor agropecuário, dos sindicatos e das demais entidades de classes, na forma disposta em lei (§ 2º).

Além disso, as propostas das convenções nacionais de que se cogita serão submetidas pelo Presidente da República à deliberação do Congresso Nacional, na forma de Mensagem de Convenção Nacional (§ 3º).

Por fim, a iniciativa em tela preceitua que as convenções de que se trata poderão ser precedidas de realização de convenções regionais ou setoriais, na forma do regulamento (§ 4º).

De outra parte, o art. 2º da PEC nº 120, de 2011, confere nova redação para o *caput* do art. 64 da Constituição Federal, para estabelecer que os projetos de lei de iniciativa das convenções nacionais em pauta terão início na Câmara dos Deputados.

Por fim, a cláusula de vigência estabelece a entrada em vigor da proposição para a data de promulgação da emenda constitucional que se almeja.

Na justificação da iniciativa está posto que a multiplicidade de interesses somada à conjugação de forças em busca de vantagens por parte dos entes federativos e poderes do Estado, e até o *lobby* de grupos econômicos, são fatores que inibem a capacidade de ação do Congresso, em torno das grandes questões nacionais.

Nesse sentido – segue a justificação – o Parlamento, a despeito de ser a Casa do Povo, não tem sido capaz de atender os anseios da sociedade, no tocante às reformas. Daí o propósito de abrir o espaço para criação de um ambiente moldado pelo espírito de aliança nacional, de forma que seja menos contaminado pelos incitamentos, contradições e jogos de interesses meramente políticos.

Nesse contexto, a convenção nacional seria uma nova e inovadora instância, convocada pelo Presidente da República e com característica apartidária, bem mais representativa, e com melhor capacidade de debater as questões de interesses coletivos da sociedade e do país, assevera a justificação.

Por outro lado – continua a justificação – para que as convenções nacionais não sejam tentadas a sugerirem alterações constitucionais diversas



àquelas para as quais tenham sido convocadas, exorbitando das atribuições a elas cometidas, o ato de convocação deverá explicitar um único tema a ser discutido.

Por fim, a justificação conclui que o Brasil reclama por reformas estruturantes e nesse sentido, acredita que as convenções possam contribuir, de forma sistêmica, para o debate e construção de propostas e soluções consistentes e em conformidade com as demandas da sociedade e do país.

Não há emendas à proposta de emenda à Constituição em pauta.

II – ANÁLISE

Consoante prevê o art. 356 do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre a presente proposta de emenda à Constituição.

Inicialmente, cabe consignar que efetivamente a realização de convenções, congressos, conferências etc., de âmbito nacional com o objetivo de discutir e propor solução para questões relevante têm ocorrido com frequência em nosso País.

A esse respeito, o caso talvez mais expressivo seja o das assim intituladas Conferências Nacionais de Saúde, tendo a 1ª sido realizada no ano de 1941 e a 14ª em 2011, estando prevista a próxima para o ano de 2014.

As conferências nacionais de saúde estão hoje regulamentadas pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde instituído pela Constituição de 5 de outubro de 1988.

No mesmo sentido, na área de educação está prevista para se realizar, no próximo ano de 2014, a 2ª Conferência Nacional de Educação; na área de Assistência Social está prevista a realização da 9ª Conferência Nacional de Assistência Social, também em 2014; como também prevista para se realizar em 2014, a 2ª Conferência Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Na verdade, conforme o sítio da Secretaria-Geral da Presidência da República (responsável pela interface com a sociedade civil) na *Internet* nos anos de 2013/2014 estão previstas para se realizarem cerca de vinte conferências nacionais, sobre temas os mais diversos (informação disponível em http://www.secretariageral.gov.br/art_social/publicacoes/folder-conferenciais-2013).

Desse modo, seja para realizar as conferências (ou convenções) de que se trata, seja para que nelas se aprovem ações programáticas e sistêmicas para a respectiva área setorial, seja para definir a composição dessas conferências ou a forma de escolha dos participantes ou, seja ainda para prever também a realização de convenções em nível estadual e municipal, para nenhuma dessas hipóteses tratadas na presente PEC é necessário alterar a Constituição Federal.

Assim, a rigor, apenas as alterações propostas para os arts. 60, 62 e 64 da Lei Maior, que pretendem legitimar a apresentação ao Congresso Nacional de propostas de emenda à Constituição e projetos de lei pelas convenções de que se trata, efetivamente modificam a Constituição Federal (também o dispositivo que estabelece que as propostas das convenções nacionais serão submetidas ao Congresso Nacional, na forma de mensagem de convenção nacional).

E quanto a essas alterações, sem embargo dos nobres propósitos que inspiram a proposta de emenda à Constituição em pauta, parece-nos que podem ser questionadas em face do próprio sistema constitucional que estrutura a Lei Maior.

Com efeito, a Constituição Federal expressa, já no artigo inicial, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos postos na própria Constituição.

Por seu turno, o art. 14, do Estatuto Magno, dispõe que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.



E o art. 61, § 2º, também do Estatuto Magno, estatui que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Por outro lado, a Lei Maior consagra o princípio da separação dos Poderes (art. 2º), que tem como regra consecutória a divisão funcional entre eles.

Acresce que a importância atribuída ao princípio da separação funcional dos poderes em nosso sistema constitucional é tão expressiva que o Estatuto Magno o inclui entre as chamadas cláusulas pétreas.

Nesse sentido, o art. 60, § 4º, III, da Lei Maior, preceitua que não será objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir a separação de poderes.

Sobre o alcance da expressão *tendente a abolir* escreve o respeitado constitucionalista Ives Gandra da Silva Martins:

Tenho para mim que a melhor interpretação é aquela pela qual qualquer alteração implica abolição do dispositivo alterado, o que vale dizer, não só cuidou o legislador supremo em *abolição* completa de qualquer das cláusulas, **mas também da abolição parcial por alteração tópica** dos referidos privilégios. (Comentários à Constituição do Brasil, Ed. 1995, 4º Volume, Tomo I, p. 355, grifos nossos).

São as chamadas limitações materiais ao poder de emendar a Constituição, que até a Lei Maior de 1988 restringiam-se à Federação e à República. Em 1988, a República foi retirada das *cláusulas pétreas* (em razão do plebiscito sobre Monarquia e República) e foram acrescentados o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação de poderes; e os direitos e garantias individuais.

Cabe, ainda, a propósito da divisão funcional dos Poderes, registrar que o art. 44, *caput*, da Constituição Federal, preceitua que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional.

Ademais, o art. 76 do Estatuto Magno estipula que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República.

Desse modo, conforme entendemos é expressiva a hipótese de a presente proposta de emenda à Constituição - uma vez aprovada e em vigor – vir a ser considerada inconstitucional por ferir a cláusula pétrea da separação funcional dos poderes (separação que implica a autonomia de cada um deles), ao pretender dar à chamada convenção nacional, convocada pelo Presidente da República, o poder de apresentar – diretamente – ao Congresso Nacional, proposições legislativas, inclusive proposta de emenda à Constituição e também, ao pretender obrigar o Presidente da República a submeter as propostas da convenção nacional ao Congresso Nacional.

III – VOTO

Em face do exposto, o nosso voto é pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 120, de 2011.

Sala da Comissão,

Presidente,

Relator.

