

Por que a aprovação da PEC da maioria penal é constitucional



O acessório segue o principal. Essa máxima, construída no regime jurídico

dos bens, é um dos ensinamentos mais elementares do curso de direito, dele tendo conhecimento o mais neófito dos acadêmicos.

Assim, seria digno do Conselheiro Acácio – a personagem de Eça de Queiroz célebre por repetir platitudes e frases feitas – iniciar com tal afirmação o exame da recente e polêmica aprovação pela Câmara dos Deputados, em primeiro turno, da Proposta de Emenda à Constituição 171, de 1993, que reduz de 18 para 16 anos a maioria penal em alguns crimes. Entretanto, ante as discussões que se têm verificado desde o dia 1º de julho passado, a frase que abre esta análise, antes de ser acaciana, é didática.

A mencionada proposta de emenda à Constituição foi apresentada em 18 de agosto de 1993, pelo então deputado federal Benedito Domingos (PP-DF). Depois de uma longa tramitação, na qual várias outras propostas de emenda lhe foram apensadas e em cujo curso foram apresentadas emendas, a PEC 171 teve juízo de admissibilidade favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara em março de 2015, ensejando a formação da comissão especial de que trata o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Nessa comissão especial, os parlamentares membros decidiram adotar um substitutivo, que foi encaminhado para votação no Plenário da casa. Não atingindo o substitutivo em questão os 308 votos necessários para aprovação no dia 30 de junho, prosseguiu a Câmara na votação da proposição, aprovando no dia seguinte a Emenda Aglutinativa n. 16, com 323 votos favoráveis.



Desde então, os opositores da proposta de emenda sob enfoque – cujo mérito, registre-se, não é objeto deste estudo – têm afirmado a inconstitucionalidade da aprovação da Emenda Aglutinativa 16, especificamente por violação ao disposto no parágrafo 5º do artigo 60 da Constituição Federal, segundo o qual “a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. Para os críticos, como mencionado numa rede social, a redução da maioria penal teria sido aprovada inconstitucionalissimamente, permitindo o excepcional uso da mais longa palavra da língua portuguesa.

Entretanto, por mais que a *boutade* seja boa, inconstitucionalidade não há. A simples leitura do texto constitucional, contrastado com a tramitação da proposição, permite concluir que não houve rejeição da proposta de emenda à constituição, mas sim de um substitutivo a ela apresentado, o que não é – definitivamente – uma sutileza regimental.

Um substitutivo é uma proposta acessória, no caso aprovada numa comissão composta por um número reduzido de parlamentares; proposta acessória essa que se agregou à proposição principal, subscrita por 177 deputados federais, seis a mais do mínimo constitucionalmente exigido. O substitutivo, portanto, não é a proposta, assim como também as emendas não se confundem com a proposição original.

Ambos, emendas e substitutivos, são acessórios, cujo destino não pode definir a sorte do principal, invertendo a lógica sintetizada na frase que abre este artigo. E é exatamente essa lógica invertida – ou subvertida – que informa as declarações que denunciam a inconstitucionalidade da aprovação, em primeiro turno, da PEC 171.

Essa confusão somente pode decorrer de um desconhecimento das normas e conceitos que regem o processo legislativo ou de uma deliberada vontade de confundir as coisas, para imputar vício formal a uma proposta de cujo mérito se discorda.

A primeira hipótese, certamente, é a acertada, tendo em vista as peculiaridades do funcionamento do Congresso Nacional, que não raro são ignoradas inclusive por estudiosos do direito constitucional.

Consciente de que a Seção VIII do Título IV da Constituição Federal, intitulado exatamente “Do Processo Legislativo”, pouco esclarece sobre a real e concreta tramitação das proposições legislativas, o constitucionalista deve buscar conhecer a dinâmica que exsurge do regimento interno das casas legislativas.

As normas regimentais e, mais importante, a interpretação que delas fazem os parlamentos constituem parte viva da constituição material brasileira e transformam em algo concreto as poucas normas que a constituição formal dedicou à produção do direito no Brasil.

De fato, o simples exame dos 11 artigos contidos na seção “Do Processo Legislativo” – ou do único dispositivo dedicado às emendas constitucionais – é ação insuficiente para compreender, em sua real extensão, o modo como funciona o parlamento na elaboração das normas; insuficiência essa que exige do estudioso atento o conhecimento dos regimentos, das diferentes questões de ordem em matéria regimental solucionadas pela Presidência da casa e das tantas práticas parlamentares que permeiam, de



modo completamente legítimo, essa seara do direito constitucional.

É nesse contexto, de reconhecimento das limitações das normas constitucionais em matéria de processo legislativo e da importância do direito parlamentar, que deve ser interpretado o parágrafo 5º do artigo 60 da Constituição Federal.

Segundo o parágrafo 4º do artigo 118 do RICD, “emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se ‘substitutivo’ quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto”. Ou seja, o substitutivo é uma emenda global e, sendo emenda, é “uma iniciativa acessória ou secundária”, nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho.[\[1\]](#)

Essa natureza acessória do substitutivo fica ainda mais evidenciada no capítulo do regimento interno relativo ao processamento das votações na Câmara dos Deputados. O inciso V do artigo 191 do RICD expressamente determina que “na hipótese de rejeição do substitutivo, ou na votação de projeto sem substitutivo, a proposição inicial será votada por último, depois das emendas que lhe tenham sido apresentadas”.

Ou seja, aplicando-se o regimento ao caso da PEC 171, de 1993, a rejeição do substitutivo da comissão especial fez com que a proposição inicial e principal tivesse de ser votada, devendo-se observar ainda a precedência na apreciação das emendas apresentadas.

Havendo várias emendas à PEC 171, era possível a formalização de uma emenda aglutinativa, ou seja, aquela que reúne textos de diferentes emendas previamente apresentadas, tal como conceitua o artigo 118, parágrafo 3º, do RICD: “emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.” As emendas aglutinativas, de acordo com o artigo 122 do RICD, podem ser apresentadas em Plenário, quando da votação da proposição, exatamente por que sua razão de ser é a racionalização do processo legislativo, simplificando a deliberação com a reunião, num único texto, de várias propostas.

Com base nesses dispositivos regimentais, cuja aplicação é prática reiterada e cotidiana na Câmara dos Deputados, foi apresentada a mencionada Emenda Aglutinativa n. 16, de autoria dos Deputados Rogério Rosso (PSD/DF) e André Moura (PSC/SE), que, submetida à votação e aprovada, prejudicou as demais emendas e o próprio texto original da proposição.

Nesse quadro, é evidente que não se teve violação ao parágrafo 5º do artigo 60 da Constituição Federal, já que somente é possível considerar rejeitada a matéria de uma proposta de emenda à Constituição quando a proposição original – e principal – é rejeitada.

No caso da PEC 171, o que se deu foi a rejeição de uma emenda substitutiva seguida da aprovação de uma emenda aglutinativa. A rejeição da primeira proposição acessória não poderia gerar a automática rejeição do texto principal, enquanto que a aprovação da emenda aglutinativa importou, como não poderia deixar de ser, no seu prejuízo.



A interpretação do parágrafo 5º do artigo 60 da Constituição Federal à luz do Regimento Interno da Câmara dos Deputados deixa clara a regularidade da aprovação, em primeiro turno, da redução da maioria penal para os crimes mencionados na Emenda Aglutinativa n. 16.

Os mais céticos argumentarão, porém, que não se deve interpretar a Constituição com lastro em normas que lhe são inferiores, mas sim o contrário. O Regimento não deveria esclarecer a Constituição, mas esta deveria rechaçar uma norma parlamentar que lhe seja incompatível. Essa é, aliás, a premissa que enseja o conhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, das questões de processo legislativo, afastando a argumentação de que se trata de matéria interna corporis.[\[2\]](#)

Ocorre, todavia, que o texto constitucional nesse particular, como antes destacado, é bastante lacônico, deixando amplo espaço para a interpretação daqueles a quem as normas de processo legislativo são diretamente dirigidas, os parlamentares. E dessa interpretação legítima e autorizada dos destinatários primeiros de tais normas é que nascem os regimentos internos, as soluções às diversas questões de ordem em matéria regimental e os vários costumes constitucionais sobre funcionamento parlamentar, que podem ser secundum constitutionem ou mesmo praeter constitutionem.[\[3\]](#)

E, como ensina Carlos Maximiliano, “a prática constitucional longa e uniformemente aceita pelo Legislativo (...) tem mais valor para o intérprete do que as especulações engenhosas dos espíritos concentrados. São estes, quase sempre, amantes das teorias e ideias gerais, não habituados a encontrar dificuldades e resolvê-las a cada passo, na vida real, como sucede aos homens de Estado, coagidos continuamente a adaptar a letra da lei aos fatos inevitáveis”.[\[4\]](#)

Essa orientação, aliás, parece ter inspirado a apreciação, pelo Supremo Tribunal Federal, do Mandado de Segurança n. 22.503, em que se discutia a regularidade de votação de proposta de emenda à Constituição em circunstâncias idênticas à da PEC 171, exatamente diante do artigo 60, parágrafo 5º, do texto constitucional federal.[\[5\]](#) Nesse julgado, para interpretar o dispositivo constitucional, vários Ministros fizeram uso do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



Na tramitação da reforma previdenciária que seria cristalizada na Emenda Constitucional n. 20?98, a Câmara dos Deputados rejeitou o substitutivo apresentado pelo Deputado Euler Ribeiro ao texto original da proposta de emenda. Em seguida, passou o Plenário à apreciação de uma emenda aglutinativa, que foi aprovada, ensejando a impetração por parte de uma série de parlamentares do PT, do PCdoB e do PDT, alguns exercendo ainda hoje mandato na Câmara dos Deputados.

O Relator, Ministro Marco Aurélio, inicialmente deferiu a medida cautelar pleiteada pelos impetrantes, suspendendo a tramitação da proposição até o julgamento final do mandado de segurança. Na análise de mérito, baseando-se – entre outros fundamentos – em parecer do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, subscrito pela hoje Ministra Cármen Lúcia, o Ministro Marco Aurélio compreendeu violado, no caso, o disposto no parágrafo 5º do artigo 60 da Constituição Federal^[6], registrando que se olvidara “o caráter rígido da nossa Constituição, sob sutil jogo de nomenclaturas: utilizando-se a espécie ‘emenda aglutinativa’, chegou-se, conforme está reconhecido nas próprias informações, à reapreciação da matéria que havia sido rejeitada”.

Abriu divergência, denegando a segurança – e portanto considerando regular o proceder da Câmara dos Deputados –, o Ministro Maurício Corrêa, no que foi seguido pelos Ministros Francisco Rezek, Ilmar Galvão, Carlos Velloso, Celso de Mello, Octavio Gallotti, Sydney Sanches, Néri da Silveira, Moreira Alves e Sepúlveda Pertence, então na presidência do STF.

O voto condutor do acórdão, de lavra do Ministro Maurício Corrêa, é direto e objetivo, afirmando “que tendo a Câmara dos Deputados, apenas rejeitado o substitutivo e não o projeto (...), não se cuida de aplicar a norma do artigo 60, parágrafo 5º, da Constituição Federal. Por isso mesmo, afastada a rejeição do substitutivo, nada impede que se prossiga na votação do projeto originário. O que não pode ser votado na mesma sessão legislativa é a emenda rejeitada ou havida por prejudicada e não, repito, o substitutivo que é uma subespécie do projeto originariamente proposto”.

O voto do Ministro Celso de Mello deixa claro que a rejeição do substitutivo não afeta a análise da proposição original, uma vez que “o destino das proposições acessórias **não repercute** sobre a situação jurídica da principal” (destaque original). E segue a manifestação do hoje decano do STF:

“**Na realidade**, e como o **substitutivo** Euler Ribeiro não foi aprovado, **mas rejeitado**, essa situação, além de não caracterizar hipótese de prejudicialidade em relação à emenda aglutinativa, tornou-se necessariamente aplicável ao procedimento parlamentar a norma inscrita no artigo 191, V, **in fine**, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que **determina**, em tal ocorrendo, que a proposição inicial seja votada por último, **depois** das emendas que lhe tenham sido apresentadas

Nesse contexto, a emenda aglutinativa caracterizou-se como simples **manifestação incidental** de vontade parlamentar, **desprovida** de autonomia jurídica, posto que **essencialmente** dependente, **para subsistir**, da existência atual de uma proposição principal (...) a que visa modificar ou substituir.



Isso significa, portanto, que a emenda aglutinativa nada mais é do que a expressão instrumental de mera proposição acessória, **irredutível**, em consequência, à noção mesma de proposta de emenda à Constituição.

A apresentação de emenda aglutinativa, desse modo, **não importou** em oferecimento de **nova** proposta de emenda constitucional na **mesma** sessão legislativa, pelo simples fato de essa emenda aglutinativa não se identificar, pelas razões já expostas, com uma **nova** proposta de emenda constitucional” (destaques originais).

E, por fim, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence sublinha que a semelhança entre o texto rejeitado do substitutivo e o da emenda aglutinativa em nada caracterizava violação do texto constitucional, em construção típica dos “homens de Estado” a que se referia Carlos Maximiliano:

“Nem é razoável, com todas as vênias – embora feito com muita habilidade e inteligência pelo patrono dos impetrantes no memorial, – espiohar coincidências de conteúdo entre o substitutivo rejeitado, seja com a **proposta** original, seja com a **emenda aglutinativa**. A admissão dessa linha de raciocínio, a pretexto de dar aplicação ao artigo 60, parágrafo 5º, da Constituição, levaria à total inviabilidade do processo legislativo, sempre que se tratasse de proposições complexas. Basta pensar na elaboração de um Código: é óbvio que sempre haveria, no substitutivo acaso preferencialmente rejeitado, numerosas coincidências com o projeto inicial.

É manifesto que não é com esse sentido que se pode, num mesmo processo legislativo, a respeito de uma única **proposta de emenda constitucional**, aplicar-se o questionado artigo 60, parágrafo 5º. O processo legislativo é um mecanismo, em suas diversas fases, em seus diversos incidentes, é um esforço de alcançar a maioria necessária, mediante transações e acomodações recíprocas entre correntes parlamentares, nas quais, muitas vezes, alterações pontuais, em alguns dispositivos, mudam politicamente o destino de uma proposta complexa.

A evolução mesmo desta polêmica iniciativa de reforma da Previdência Social está a evidenciar como há



certos pontos sensíveis que, quando se somam, tendem à rejeição do todo. Basta, porém, que se substituam dois ou três desses pontos de discórdia para que se recomponha a perspectiva de uma maioria. Isso é do jogo parlamentar, do jogo democrático. Lei, na democracia, é sempre lei possível, mediante as transações recíprocas que viabilizam a formação da maioria exigida” (destaques originais).

Em suma, a prática parlamentar cristalizada no Regimento Interno da Câmara, o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no MS 22.503 e a própria lógica do processo legislativo indicam indubitavelmente a constitucionalidade dos procedimentos de aprovação, em primeiro turno, da PEC 171, de 1993; não constituindo a ação dos parlamentares manobra de qualquer espécie, mas sim a aplicação de um reiterado procedimento de votação, respaldado pela mais alta corte jurisdicional do país.

É verdade que a nova composição do STF pode alterar a compreensão expressa no precedente antes citado^[7], especialmente diante de tema sensível como a redução da maioridade penal. Mas, nesse caso, o casuísmo não será da Câmara dos Deputados e negar-se-á a natureza das coisas, fazendo com que o principal siga o acessório.

[1] Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Do processo legislativo*, 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 209.

[2] As questões meramente regimentais se resolvem no âmbito do próprio Parlamento, cabendo ao Poder Judiciário apreciar as matérias de processo legislativo que decorram diretamente da Constituição. Nesse sentido, entre outros precedentes, o **MS 24.356, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 12.09.2003**; e o **MS 22.183, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 12.12.97**, assim ementados, respectivamente:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL

I. – Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato *interna corporis*, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo.

II. – Mandado de Segurança não conhecido”.

“MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE INDEFERIU, PARA FINS DE REGISTRO, CANDIDATURA AO CARGO DE 3º SECRETÁRIO DA MESA, ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 8º DO REGIMENTO DA CÂMARA E DO § 1º DO ARTIGO 58 DA CONSTITUIÇÃO. 1. Ato do Presidente da Câmara que, tendo em vista a impossibilidade, pelo critério proporcional, defere, para fins de registro, a candidatura para o cargo de Presidente e indefere para o de membro titular da Mesa. 2. Mandado de Segurança impetrado para o fim de anular a eleição da Mesa da Câmara e validar o registro da candidatura ao cargo de 3º Secretário. 3. Decisão fundada, exclusivamente, em norma regimental referente à composição da Mesa e indicação de candidaturas para seus cargos (artigo 8º). 3.1 O fundamento regimental, por ser matéria *interna corporis*, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito



à apreciação do Poder Judiciário. 3.2 Inexistência de fundamento constitucional (artigo 58, § 1º), caso em que a questão poderia ser submetida ao Judiciário. 4. Mandado de segurança não conhecido, por maioria de sete votos contra quatro. Cassação da liminar concedida”.

[3] “Fala-se de costume interpretativo, ou *secundum constitutionem*, quando há no texto constitucional qualquer ambiguidade que o costume venha a esclarecer. Em princípio, a interpretação costumeira não contradiz a norma escrita; apenas a desenvolve. Por outro lado, diz-se que o costume é supletivo ou *praeter constitutionem* se a constituição é omissa em algum ponto e o costume surge para completá-la. Essa circunstância ocorre quase sempre quando a constituição é do tipo resumida” (cf. Carolina Cardoso Guimarães Lisboa. *Normas constitucionais não escritas*. Costumes e convenções da constituição. São Paulo: Almedina, 2014, p. 133-134.

[4] Carlos Maximiliano. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 8ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, p. 325.

[5] MS 22.503, Rel. p. acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ de 06.06.97.

[6] Tal como tem sustentado na imprensa em relação à PEC 171, cf.: <http://www.conjur.com.br/2015-jul-02/ministro-stf-presidente-oab-criticam-reducao-maioridade>

[7] Ainda que esse precedente tenha sido recentemente citado pela Ministra Rosa Weber ao indeferir a medida cautelar no MS 33.630, por meio do qual se impugnou a aprovação de emenda substitutiva na proposta de emenda à Constituição sobre o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, após a rejeição de um substitutivo. Registrou a Relatora que “ao invés de contradizer a orientação adotada pelo precedente MS nº 22.503/DF, o magistério doutrinário citado reforça aquela perspectiva ao explicitar dois alcances diversos para o artigo 60, § 5º, da Constituição Federal, a partir das condicionantes fáticas de cada caso concreto. De um lado, o precedente desta Suprema Corte descortina o trâmite de um único processo legislativo em suas fases, como ocorre no presente mandado de segurança. De outro, a doutrina compara dois processos autônomos de Emenda à Constituição, o primeiro terminado definitivamente e o segundo a ser iniciado, na mesma sessão legislativa. São hipóteses distintas, a diferenciá-las a existência ou não de solução de continuidade no processo legislativo, e que podem levar a resultados variáveis quando confrontadas com o texto constitucional. Entendo, portanto, haver âmbitos específicos de aplicação do dispositivo constitucional versado, em face das circunstâncias de cada caso. A adoção de uma solução única, considerada em termos abstratos, poderia levar ao engessamento da atividade parlamentar, ausente fundada razão nas circunstâncias fáticas apresentadas”.

Date Created

05/07/2015