

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.480

(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM -

A Constituição, quando remete matérias, ora para a legislação ordinária, ora para a legislação complementar, não leva em consideração, no mais das vezes, a natureza da matéria.

A opção para remessa à legislação ordinária decorre de uma questão política, quando da discussão do texto.

Não havendo entendimento para um texto acordado, resta a disputa pelo voto.

No entanto, pode ocorrer - e na Constituinte de 1987/8 ocorreu várias vezes - que as correntes em debate não contem com a maioria necessária para a aprovação de suas teses.

Desta forma, acordam as correntes, em relação à questão que invabiliza um entendimento de conteúdo, que a matéria seja remetida para legislação infraconstitucional.

Chamávamos a esse entendimento de "compromisso dilatatório".

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.480

Não havendo maioria necessária para aprovar-se determinada matéria, remetia-se a matéria para a legislação infraconstitucional.

Para esse fim, há formas.

Uma é exatamente a utilizada na Constituição.

Matérias controvertidas foram remetidas para a lei complementar. São exatamente aquelas em relação às quais as partes conflitantes não queriam submeter a um **quorum** de maioria simples no procedimento legislativo.

Não há, portanto, nenhuma essencialidade em relação a isso.

Vejam os Colegas, que os diversos incisos do art. 7º remetem-se à lei, mas só o primeiro deles à lei complementar.

Por quê?

Porque era exatamente a questão da estabilidade a grande matéria de debate quando da discussão da Assembléia Nacional Constituinte.

Então, é importante deixar claro que, à medida que matérias são enviadas pela Constituição à lei complementar, como disse corretamente e com absoluta precisão o eminente Ministro Celso de Mello, essa lei complementar tem um tema próprio e restrito.

E por que esse tema próprio está restrito à lei complementar?

Porque a manifestação popular, contida na Assembléia Popular, exigiu para si mesma maioria absoluta, tendo em vista as discussões.

Ora, se adotarmos o raciocínio exposto pelo eminente Ministro Carlos Velloso, teríamos uma situação curiosíssima.

A maioria não absoluta de Membros do Congresso Nacional tem uma determinada posição de conteúdo para uma lei complementar, mas não tem maioria absoluta para aprová-la como tal.

Bastaria, para burlar a exigência constitucional de maioria absoluta para tratar o tema, firmar um tratado internacional com um país vizinho.

Fixadas as regras do tratado internacional com um país vizinho, esse seria aprovado por um decreto legislativo do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, após a mensagem presidencial, por maioria simples.

Ou seja, estar-se-ia burlando a exigência constitucional de que aquele tema, para ser aprovado e tratado pela legislação infraconstitucional, deva passar pelo crivo da maioria absoluta, que é a forma pela qual se protegem as minorias.

Estar-se-ia, exatamente, viabilizando a insubsistência das minorias, garantidas pela determinação constitucional ao exigir lei complementar.

Diria ao eminente Ministro Carlos Velloso, quando citou um determinado autor, referindo-se a um texto confuso e mal redigido, que, efetivamente, a má redação, a anemia significativa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 1.480

ou a ambigüidade do texto legal não são um erro de técnica legislativa.

Pelo contrário, essa pseudo deficiência se constitui em sólido instrumento de formação de maiorias.

Várias vezes os textos legislativos brasileiros são confusos e mal redigidos, na perspectiva da técnica, exatamente porque é a única forma pelo qual se possibilita a formação das maiorias necessárias para aprovar aquele texto.

Se o texto enfrenta uma questão de forma nítida e clara, pode não ser aprovado.

O Parlamento não forma a maioria.

Não tem condições políticas de decidir a matéria naquele momento.

 A solução é jogar para frente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.480

339

É o que chamo de "acordos dilatatórios". A matéria vai para frente.

Daí a "ambigüidade" ser uma forte técnica no processo legislativo democrático.

O voto universal reduziu as hegemonias nos parlamentos.

Temos de compreender, portanto, que a classificação, emendas, leis complementares e leis ordinárias decorrem, exatamente, desse problema.

Não podemos dar uma interpretação ao texto constitucional que importe em alterar a determinação constitucional.

Se a Constituição exigiu maioria absoluta para o trato de determinado tema, não se admite interpretação que viabilize maioria simples.

Burla-se a proteção das minorias, que a Constituição assegurou.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.480

É importante ter presente algo que teríamos que meditar, e o Congresso Nacional discutiu esse assunto em determinado momento.

Pergunta-se:

Matéria enviada pela Constituição para lei complementar pode ser objeto de tratado?

E, se isso for possível, só se converteria, só entraria para o Direito Brasileiro, se o decreto legislativo fosse aprovado por maioria absoluta?

Evidentemente, seria tergiversar.

No caso específico, não acolho a primeira parte do voto de VELLOSO, quando afirma que o tratado substituiria lei complementar.

 A razão é simples.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.480

341

Não admito interpretação que burle a decisão constitucional de exigir que determinadas matérias sejam decididas por maioria absoluta.

Interpretação diversa lesa os interesses das minorias, que é exatamente o sentido da imposição de lei complementar.

Alguns comentaristas procuram encontrar essencialismos no conceito de lei complementar.

Não há essencialismo algum.

Na maioria dos casos da Constituição de 1988, a decisão é de natureza política e espelha a formação da Assembléia.

Afastada essa hipótese, devemos ver que, efetivamente, não é acoimada essa Convenção da OIT como inconstitucional, no sentido formal porque, como corretamente foi apreendido pelo Ministro Celso de Mello, tudo depende de lei nacional.

A regra da OIT não é inconstitucional, no sentido formal, porque depende da lei infraconstitucional.

E qual é esta lei infraconstitucional?

É uma lei complementar quando o tema for o da despedida arbitrária.

Em relação ao segundo aspecto do raciocínio do eminente Ministro Carlos Velloso, no que diz respeito à interpretação dada ao §2º do art. 5º, teríamos uma situação curiosíssima se o interpretássemos de forma a entender que abrangeria também os tratados posteriores à edição da Constituição.

Além dos argumentos aduzidos pelo Ministro Moreira Alves, no sentido de que obteríamos emenda constitucional pela via do tratado, teríamos situações curiosas se ele fosse bilateral e outro país o denunciasse.

Se o considerássemos integrado à Constituição, observaríamos uma situação, no mínimo estranha: formulado o tratado multilateral, se todos os países o denunciassem, só o Brasil não poderia fazê-lo porque ele haveria adquirido a condição de cláusula pétrea!

A consequência mostra o absurdo, ou melhor, o equívoco da premissa.

Com as vênias e homenagens ao eminente Ministro Carlos Velloso, acompanho integralmente o voto do Min. Celso de Mello, com os adendos do Ministro Moreira Alves, já que é necessário dar-se uma interpretação conforme à Constituição para afastar todas as versões feitas em nível infraconstitucional, no que diz respeito à auto-aplicabilidade dessa regra, pois não é auto-aplicável.