

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 286, DE 2013

(Apensadas: PEC nº 194/2003, PEC nº 201/2003, PEC nº 203/2007, PEC nº 5/2015 e PEC nº 284/2016)

Altera os arts. 60 e 61 da Constituição Federal para ampliar a participação popular em iniciativa legislativa.

**Autor:** SENADO FEDERAL - RODRIGO ROLLEMBERG

**Relator:** Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

### I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 286, de 2013, oriunda do Senado Federal, pretende alterar os arts. 60 e 61 da Constituição Federal, a fim de:

- a) permitir a apresentação de propostas de emenda à Constituição, inclusive pela via eletrônica, por meio de iniciativa popular;
- b) possibilitar a apresentação por meio de iniciativa popular - inclusive pela via eletrônica - de emendas a projetos de lei que estejam tramitando nas Casas do Congresso Nacional;
- c) estabelecer que, proposições oriundas de iniciativa popular e apoiadas por partidos políticos com representação em ambas as Casas do Congresso Nacional, não estarão submetidas às hipóteses de sobrestamento de pauta previstas na Constituição.

Apensadas à referida proposição tramitam as seguintes propostas de emenda à Constituição:

a) **PEC nº 194, de 2003** – a proposta pretende diminuir as exigências para o exercício da iniciativa popular em todas as esferas (federal, estadual, distrital e municipal), estabelecendo que o projeto de lei deverá ser subscrito, no mínimo, pelo número de eleitores correspondente ao quociente eleitoral apurado para a respectiva eleição;

b) **PEC nº 201, de 2003** – a proposição pretende diminuir as exigências para o exercício da iniciativa popular na esfera federal, estabelecendo que o projeto de lei deverá ser subscrito, no mínimo, pelo número de eleitores resultante da divisão do eleitorado nacional pelo número de Deputados Federais eleitos em cada legislatura;

c) **PEC nº 203, de 2007** – a proposta, igualmente, pretende abrandar as exigências para o exercício da iniciativa popular na esfera federal, estabelecendo que o projeto de lei deverá ser subscrito por, no mínimo, um meio por cento do eleitorado, distribuído em pelo menos dois Estados, com não menos de dois décimos por cento de eleitores de cada um deles;

d) **PEC nº 5, de 2015** – a proposição visa a alterar o rito de tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular, estabelecendo que, caso o projeto não seja apreciado em até sessenta dias contados de sua apresentação à Câmara dos Deputados, entrará em regime de urgência em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando;

e) **PEC nº 284, de 2016** – a proposição visa a permitir a apresentação de propostas de emenda à Constituição por meio de iniciativa popular (pelo menos cinco por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos quatorze Estados, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles).

É o relatório.

## I - VOTO DO RELATOR

Nos termos art. 32, IV, *b*, *c/c* o art. 202, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a **admissibilidade** da matéria.

Quanto aos **aspectos formais**, notadamente no que se relaciona à **iniciativa legislativa**, constata-se que as proposições em análise foram apresentadas nos termos do art. 60, I, da Constituição da República, provendo-se o número de subscrições suficientes, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa.

No que concerne a eventuais **limitações circunstanciais** impostas pela Constituição Federal ao poder constituinte derivado reformador (art. 60, § 1º), nada há que se deva objetar, uma vez que o País se encontra em plena normalidade político-institucional, não vigendo decreto de intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Naquilo que se relaciona às **limitações materiais**, convém que se analise a matéria caso a caso.

No que diz respeito à **Proposta de Emenda à Constituição nº 286, de 2013**, principal, e à **Proposta de Emenda à Constituição nº 284, de 2016**, apensada, não obstante seus textos respeitem as chamadas “cláusulas pétreas” da Carta Magna, faz-se necessário recordar que a boa doutrina aponta, além de limites explícitos, a existência de limitações implícitas ao poder constituinte derivado reformador.

De forma geral, seriam as seguintes as barreiras implícitas ou tácitas ao poder de emenda:

- a) impossibilidade de modificação quanto à titularidade do poder constituinte originário (o próprio povo);
- b) impossibilidade de alteração relativa à titularidade do poder constituinte derivado;

c) impossibilidade de alteração das regras que disciplinam o próprio processo de reforma da constituição.

Ora, ainda que louvável a iniciativa dos Autores, a alteração do rol dos legitimados para a apresentação de propostas de emenda à Constituição – **previsto nos incisos do caput do art. 60 da Constituição da República** – viola a última das limitações implícitas mencionadas, na medida em que altera o processo legislativo especial de reforma da Lei Maior.

Sobre o tema, veja-se o magistério de Uadi Lammêgo Bulos<sup>1</sup>:

*Emendas constitucionais não podem simplificar ou dificultar o processo legislativo especial de reforma, previsto na Carta de 1988.*

*Ilustrando, os incisos I, II e III e os §§ 2º, 3º e 5º do art. 60, que asseguram condicionamentos formais, bem como o seu § 1º, que estatui vedação circunstancial, estão fora da incidência do poder constituinte derivado, porque as limitações implícitas proíbem.*

Assim, repetimos, ainda que louváveis as intenções dos ilustres proponentes, não se pode admitir a tramitação da **Proposta de Emenda à Constituição nº 286, de 2013**, e da **Proposta de Emenda à Constituição nº 284, de 2016**, sem afrontar o ordenamento constitucional pátrio.

Quanto às demais propostas em análise – **PEC nº 194, de 2003; PEC nº 201, de 2003; PEC nº 203, de 2007; PEC nº 5, de 2015**, apensadas – não se vislumbra qualquer afronta ao inatacável núcleo expresso no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, qual seja, a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

De igual modo, não se verificam nas quatro proposições mencionadas qualquer ofensa aos limites implicitamente impostos ao poder reformador pela Lei Maior, conforme a melhor doutrina.

---

<sup>1</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 422.

No que tange à **técnica legislativa**, convém alertar, desde logo, que a **PEC nº 201, de 2003** e a **PEC nº 203, de 2007**, apensadas, não identificam os artigos alterados com as letras “NR” maiúsculas, entre parênteses, conforme preconiza o art. 12, III, “d”, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Tais pequenos lapsos, todavia, por certo serão sanados em momento oportuno pela Comissão Especial a ser designada para análise do mérito da matéria.

Especificamente em relação à **PEC nº 203, de 2007**, apensada, constata-se vício de técnica legislativa mais grave, pois sua ementa não explicita de forma clara seu objeto e seu texto não apresenta cláusula de vigência.

Diante do exposto, nosso voto é:

a) **pela inadmissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 286, de 2013, principal, e da Proposta de Emenda à Constituição nº 284, de 2016, apensada;

b) **pela admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 194, de 2003; da Proposta de Emenda à Constituição nº 201, de 2003; da Proposta de Emenda à Constituição nº 203, 2007; e da Proposta de Emenda à Constituição nº 5, de 2015, todas apensadas.

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA  
Relator